



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN

“LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN  
PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y  
LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE IMPLICA  
OMITIR SU PRESENTACIÓN.”

## T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :  
ESTELA CRUZ CLEMENTE.

ASESOR: MTRO. ISIDRO CASAS RESENDIZ.

MÉXICO, ARAGÓN

ENERO 2011





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## *Dedicatorias*

### *A Dios.*

*Por darme la oportunidad de lograr esta meta.*

### *A mis padres.*

*Quienes me dieron la vida; por su paciencia, apoyo y consejos, para alcanzar mis metas, por enseñarme que todo se aprende y que todo esfuerzo es al final recompensa; por ser mi guía y mi inspiración.*

*¡Gracias por la familia que me dieron!*

### *A mis hermanos.*

*Por el apoyo y paciencia que siempre me han brindado, para poder llegar a este logro que definitivamente no hubiese sido realidad sin ustedes.*

### *A mis maestros.*

*Mtro. ISIDRO CASAS RESENDIZ, por su apoyo y tiempo para la elaboración de esta tesis; a los Licenciados MARÍA EUGENIA GALVÁN ANTILLÓN y CUTBERTO ARTEAGA SANTIAGO, por su confianza, apoyo, enseñanzas y por formar parte de su equipo de trabajo. ¡Gracias!*

### *A la Universidad Nacional Autónoma de México.*

*Por haber tenido el privilegio de que mi formación profesional fuera en una de las mejores Universidades.*

# **LAS DECLARACIONES DE SITUACIÓN PATRIMONIAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE IMPLICA OMITIR SU PRESENTACIÓN.**

## **INTRODUCCIÓN**

<b>CAPÍTULO 1 EL SERVIDOR PÚBLICO.</b>	<b>Pág.</b>
1.1 La Función Pública.....	1
1.2 Concepto de Servidor Público.....	8
1.3 Las responsabilidades de los Servidores Públicos establecidas en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	16
1.3.1 Responsabilidad Política.....	19
1.3.2 Responsabilidad Penal.....	26
1.3.3 Responsabilidad Civil.....	33
1.3.4 Responsabilidad Administrativa.....	44
1.4 Obligaciones de los Servidores Públicos.....	46

## **CAPÍTULO 2 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	61
2.2 Época Contemporánea.....	66
2.2.1 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado de 1940.....	66
2.2.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado de 1980.....	69
2.2.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.....	71
2.2.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de 2002.....	79

## **CAPÍTULO 3 EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.**

3.1 Sujetos de responsabilidad administrativa.....	84
--	----

3.2	Autoridades competentes para imponer sanciones.....	87
3.3	Queja y Denuncia.....	89
3.4	Procedimiento administrativo disciplinario.....	97
3.4.1	Citatorio y notificación.....	99
3.4.2	Audiencia de ley.....	103
3.4.3	Ofrecimiento de pruebas.....	105
3.4.4	Cierre de instrucción.....	108
3.5	Resolución.....	108
3.6	Sanción.....	113

**CAPÍTULO 4 ARTÍCULO 37 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

4.1	Artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	123
4.2	Artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	137
4.3	Análisis de la fracción XV, del artículo 8º, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	149
4.4	Interpretación literaria o filológica del artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	150
4.5	Interpretación jurídica del artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	156
4.6	Propuesta de reforma del artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	168
5.	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>173</b>
6.	<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>176</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en su artículo 8, fracción XV, prevé como una obligación de los servidores públicos, el presentar declaraciones de situación patrimonial, con el objeto de que la Secretaría de la Función Pública, llevé el registro y seguimiento de su evolución patrimonial, así como verificar que éstos se conduzcan con honradez, o en su caso, detectar incongruencias en su patrimonio.

Si bien es cierto, tales declaraciones deberán presentarse dentro de los sesenta días naturales, posteriores al inicio del encargo o conclusión de éste, así como en el mes de mayo de cada año, al ser una obligación, es viable que todo aquel que no presente las referidas declaraciones, sea sancionado previa instauración del procedimiento administrativo disciplinario, por parte de la Secretaría de la Función Pública ó el Órgano Interno de Control de la Dependencia o Entidad en la que se encuentra adscrito el servidor público.

Ahora bien, la sanción administrativa a imponer por la autoridad con motivo de tal omisión, consiste en una suspensión por quince días o inhabilitación por un año, como lo prevé el artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Sanciones las anteriores, que son el punto medular de la presente investigación, en virtud de que la aludida Ley, enlista una serie de sanciones a las que se harán acreedores los servidores públicos, dependiendo la conducta irregular cometida, mismas que se gradúan en un mínimo y máximo de tiempo, aunado a que para su imposición se deberá tomar en consideración los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñara el servidor público al momento de la comisión de la infracción.

En razón de lo anterior, con el presente trabajo de investigación y aplicando el método documental, se pretende comprobar si las sanciones previstas el artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, derivada de omitir o no presentar con oportunidad las declaraciones de situación patrimonial, se encuentran apegadas a derecho o, si por el contrario, su imposición vulnera las garantías de legalidad y seguridad jurídica del servidor público responsable, consagradas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **CAPITULO 1**

### **EL SERVIDOR PÚBLICO.**

#### **1.1 La Función Pública.**

A través de su historia, el Estado ha venido incrementando el empleo de personas que se ocupan de desempeñar las tareas que se ha reservado, ya que al igual que en las empresas, quien realiza tales actividades es el ser humano.

La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores ha sido denominada “función pública”.

En sentido general, la función pública es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo llámese nación o Estado soberano, para cubrir las necesidades de la sociedad y la cual se llevará a cabo a través de los servidores públicos que la integran.

En un sentido estricto, la función pública es aquella situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado, en este tenor Narciso Sánchez Gómez, sostiene que “la función pública se refiere al régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los poderes del Estado.”<sup>1</sup>

Por su parte, el Maestro Andrés Serra Rojas señala que “la función pública, se forma con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México 1998, p. 373.

originan entre el Estado y sus servidores, toda vez que la actividad que realiza el Estado, requiere de personal para la atención de los servicios públicos.”<sup>2</sup>

Al ser de esta manera, la Función Pública es la actividad que realiza una persona en representación del Estado, con el que existe una relación laboral y se manifiesta mediante la prestación de un servicio.

Sin embargo, la función pública realizada por los trabajadores al servicio del Estado, no debe confundirse con la actividad pública a cargo de éste, ya que la primera de ellas implica una relación laboral y la actividad pública son aquellas acciones a cargo del Estado.

En virtud de lo anterior, es necesario aclarar que en la presente investigación, el tema de la función pública se abordara, desde el punto de vista de la situación jurídica que ostentan los trabajadores del Estado frente a éste y no a la función pública en sí.

En ese orden de ideas, tenemos que “cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, más que estudiar la función pública, lo que se estudia es un régimen jurídico de los servidores públicos, frente al Estado.”<sup>3</sup>

Existen diversas corrientes filosóficas que han pretendido explicar, la naturaleza jurídica de la relación que se genera entre la Administración Pública y el servidor público, mismas que surgieron en virtud de que nuestro actual derecho administrativo, se basa en la legalidad de la competencia de los servidores públicos, debido a que toda actuación del poder público se encuentra establecida en la Ley, mismas que a continuación se describen.

---

2 SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, vigésimo sexta edición, Porrúa, México 2006, pp. 403-404.

3 DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis, LUCERO ESPINOSA Manuel, Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, quinta edición, Porrúa, México, 2002, p. 195.

#### a) Teoría de Derecho Privado.

Sostiene que la relación que existe entre el Estado y sus servidores públicos, debe encuadrarse en el campo del derecho privado, por ende, existe un contrato entre ellos, ya sea de locación de obras, de prestación de servicios materiales o la realización de actividades intelectuales, en el que además, se encuentra presente la capacidad y el consentimiento de las partes, así como las prestaciones que recibe el servidor público a cambio del trabajo que realiza.

Respecto a esta teoría el Maestro Andrés Serra Rojas, refiere “para ambas partes se establecen derechos y obligaciones a través de la manifestación de su consentimiento, por lo que se trata de un contrato. Sin embargo, ya que el desempeño de la función implica lealtad, imparcialidad, honradez y eficacia en razón del interés público, las normas sólo pueden ser de derecho público.”<sup>4</sup>

Por lo anterior, se considera que la naturaleza jurídica de la función pública no se podría encuadrar en esta teoría.

#### b) Teorías del Derecho Público.

Las teorías de derecho público, se preocupan por encontrar sus propias soluciones en las que predomina el interés público, sin menoscabo de cualquier otro interés, que pueda ser considerado en la estructura general de una institución administrativa.

Diversas opiniones han surgido para definir la relación de los servidores públicos y el Estado, las cuales son las siguientes:

---

<sup>4</sup> SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.* p.379.

*Tesis Unilateral.*- Esta teoría sostiene, que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado y no se requiere del consentimiento del agente público, toda vez que se trata de una obligación impuesta por el orden público.

Desde luego, en nuestro régimen constitucional, no es admisible esta tesis, en virtud de ser contraria a lo establecido en el artículo 5º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé:

**“Artículo 5o.-** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales e índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.”

Toda vez que este artículo, es la base constitucional que prevé la irrestricta libertad de las personas para que desarrollen un trabajo, mediante una justa retribución y con plena libertad de hacerlo o no, debiéndose sujetar siempre y en todos los casos de relación de trabajo, al contenido de la garantía tutelada por este precepto legal.

Ante lo cual, resulta inaceptable que la relación de trabajo entre el Estado y sus servidores, pueda ser considerada como un acto unilateral, por lo que este criterio se debe desechar.

La *Tesis del Estatuto Legal y Reglamentario.*- En esta teoría las relaciones del Estado con sus trabajadores, se regulan de manera estatutaria o

reglamentaria; los derechos y obligaciones de los servidores públicos se fijan en las leyes y reglamentos.

Sobre el particular es de mencionar que se trata de un acto unilateral del Estado, toda vez que fija las condiciones que juzga necesarias para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión, por lo anterior esta teoría se desecha.

*Tesis contractual.-* Esta tesis sostiene, que la relación existente entre el Estado y sus trabajadores, es de carácter contractual y de tipo administrativo, en la que interviene la voluntad del Estado y la del propio trabajador; este acto jurídico se perfecciona *–res iner alios acta-* ambas voluntades se subordinan al orden jurídico para definir su propia situación.

Al respecto, es de señalar que esta teoría resulta engañosa, pues si bien es cierto, en la relación de trabajo existe un concurso de voluntades entre el Estado que nombra y el particular nombrado que acepta, también lo es que, en esta relación supuestamente contractual, no existe igualdad entre las partes, ya que el Estado unilateralmente determina los derechos y obligaciones de sus servidores a través de leyes.

Se recurre también, a otra categoría contractual, como lo son los contratos de adhesión en los que una de las partes fija de antemano las condiciones a las que otra se adhiere.

La opinión anterior, ha sido objetada por los autores de Derecho Administrativo por que consideran que la idea de “contrato” tomada en su forma tradicional, no se ajusta a este tipo de relaciones.

“Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables, además de que en ella se infringen serios quebrantos a la noción

clásica del contrato, no puede sostener su punto de vista por que, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine que clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, si hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o la sentencia que dicta el Tribunal Colegiado.

“Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter de contrato. En efecto, éste sustituye una institución establecida para satisfacer las necesidades privadas de los hombres y como esas necesidades y los medios de que los particulares disponen para darles satisfacción varían de caso, es natural que las consecuencias del contrato deban adaptarse a esa variabilidad, lo cual no se logra sino individualizando los efectos que produce.”<sup>5</sup>

Sin embargo, para el Maestro Andrés Serra Rojas, la relación entre el Estado y los servidores públicos, es de derecho público y no deben intervenir consideraciones de derecho privado de ningún género, toda vez que los puestos públicos, han sido creados respondiendo a un interés público para satisfacer necesidades públicas y en general para realizar los fines del Estado asignados sus órganos.

*Tesis del Acto condición.*- El acto condición deriva de la voluntad del Estado, del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, es decir, condiciona la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida.

Esta tesis es admisible, toda vez que la relación de un trabajador no puede imponerse unilateralmente por el Estado, ya que se violaría un derecho personal del trabajador, tampoco puede aceptarse, que dicha relación tenga las características del contrato, debido a que no existe la igualdad de las partes,

---

<sup>5</sup> FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, cuadragésimo primera edición, Porrúa, Mexico 2001, p.132.

siendo esta última teoría la de mayor aceptación, en virtud de que se considera a la relación jurídica como un acto condición.

Si bien, el nombramiento del servidor público es un acto unilateral, esta relación no sólo se establece con dicho nombramiento, sino con la aceptación, discernimiento y protesta del mismo, momento en el que se realiza jurídicamente la vinculación entre el Estado y sus servidores.

Es decir, se parte de la idea de que “los empleados y funcionarios públicos, más que representantes del Estado, se incrustan en la organización estatal, como una parte integrante o constitutiva de ella, por lo que el Estado, cuya existencia formal se da por la creación jurídica que el Derecho impone al disponerlo en las normas y darle una competencia determinada, sólo puede manifestarse a través de los individuos que expresan su existencia; por tanto, además del elemento objetivo representado por la competencia, requiere de un elemento subjetivo que manifieste su voluntad.”<sup>6</sup>

De lo anterior, se desprende que la función pública tiene como característica, que es una relación en la que concurre la voluntad del Estado que nombra y del particular nombrado, al aceptar el nombramiento.

Finalmente, es de mencionar, que por la estructura del Estado, es obvio que para su organización y funcionamiento requiere de personas físicas, quienes como resultado del consentimiento al asumir la calidad de servidores públicos, aporten su actividad intelectual o física para atender los propósitos y fines que persigue.

La función pública se forma por consiguiente, por el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores, en

---

<sup>6</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuarta edición, Porrúa, México, 2001, p. 62.

virtud, de que toda actividad estatal, requiere de un personal eficiente e idóneo para atender los servicios públicos y demás actividades del Estado.

El ejercicio de la función pública, encomendada al Estado por el pueblo soberano, sólo es posible a través de la actividad que sus servidores prestan para atender a la satisfacción de los intereses colectivos.

## **1.2 Concepto de Servidor Público.**

Toda la actividad que realiza el Estado, la lleva a cabo a través de sus órganos, quienes la efectúan por medio del trabajo de sus titulares y de quienes colaboran con ellos en las tareas que tienen encomendadas y que forman la competencia de los órganos, es decir, son seres humanos los titulares de los mismos y quienes coadyuvan con éstos, en la realización de las múltiples tareas que el Estado tiene encomendadas.

La conceptualización del término servidor público, obedece a la necesidad de identificar a las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en las diferentes esferas de gobierno, para así, poder demandar dentro del marco legal fijado, el cumplimiento de las obligaciones que le son inherentes.

En este Capítulo, se pretende proporcionar dicha definición en materia de responsabilidad administrativa, a fin de enfocarla al tema que se desarrolla el presente trabajo de investigación.

Primeramente, es de mencionar que nuestra Carta Magna en su artículo 108, prevé:

**“Art. 108.** se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder

Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

Del precepto normativo antes invocado, se desprende que se reputan servidores públicos:

a) Los representantes de elección popular entre ellos:

1.- El Presidente de la República.

2.- Los Diputados y Senadores Propietarios y suplentes del Congreso de la Unión.

3.- Los Diputados y Senadores Propietarios y suplentes de la Asamblea del Distrito Federal.

4.- El Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

5.- Los Gobernadores de los Estados.

6.- Los Diputados Locales.

b) Los miembros del Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal.

c) Los Funcionarios y Empleados y, en general, toda persona que desempeñe un: **Empleo, Cargo o Comisión**, de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o, en la Administración Pública Federal.

d) De los órganos autónomos.

De acuerdo con lo anterior, deben ser considerados como servidores públicos, todas aquellas personas que como funcionarios, empleados o trabajadores de base, desempeñen un empleo, cargo o comisión en el Poder

Judicial de la Federación, el Poder Judicial del Distrito Federal, en el Poder Legislativo Federal y en la Asamblea de Representes del Distrito Federal, además de los Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y de los que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o en los órganos autónomos.

De lo anterior, se desprende que el artículo 108, constitucional, es un catálogo de quienes se consideran servidores públicos, sin que en tal precepto normativo, se proporcione un concepto de servidor público, aunado a que en éste, no se incluyen a aquellos servidores públicos considerados en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tales como los que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Tomando en consideración lo antes descrito, servidor público es aquel que presta sus servicios al Estado, es decir, “aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico-laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales.”<sup>7</sup>

Por su parte, el Maestro Manuel Galindo Camacho, considera que “servidor público, es toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado Federal o de las Entidades Federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizado, aunque éstos

---

<sup>7</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2004, p. 5.

no desempeñen tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder.”<sup>8</sup>

En este contexto, es importante precisar que tanto la Ley como la doctrina, han preferido diferenciar categorías de servidores públicos, debido a que algunos poseen facultades de decisión, otros gozan de fuero constitucional o inmunidad procesal y de aquellos que son empleados y no gozan de los mencionados privilegios.

Consecuentemente, la primera clasificación que se referirá en el presente trabajo de investigación, es la prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B, del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce dos tipos de servidores públicos los trabajadores de confianza y los de base.

El artículo 5º, de la Ley Federal en cita, prevé quienes son trabajadores de confianza:

**“Artículo 5o.-** Son trabajadores de confianza:

“I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

“II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

“a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

“b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y

---

<sup>8</sup> GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, T. I., segunda edición, Porrúa, México, 1997. p. 273.

permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

“c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

“d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

“e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

“f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

“g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

“h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servicios públicos superiores; Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

“i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

“j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

“k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

“l).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

“Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

“La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

“III.- En el Poder Legislativo:

“A. En la Cámara de Diputados: Secretario General, Secretarios de Servicios, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Particulares, Secretarías Privadas, Subcontralores, Auditores, Secretarios Técnicos, Asesores, Consultores, Investigadores, Secretarios de Enlace, Titulares de la Unidad o Centro de Estudios, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, y el personal del Servicio de Carrera.

“B. En la Auditoría Superior de la Federación: Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de las Unidades, Directores Generales, Directores,

Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores, Visitadores, Inspectores, Asesores y Secretarios Particulares, Vigilantes, Supervisores de las áreas administrativas y técnicas.

“C. En la Cámara de Senadores: Secretarios Generales, Tesorero, Coordinadores, Contralor Interno, Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Secretarios Técnicos, Secretarios Particulares, Subcontralores, Auditores, Asesores, Consultores, Investigadores, Agentes de Resguardo Parlamentario, Agentes de Protección Civil, Supervisores de las áreas administrativas, técnicas y parlamentarias, Enlaces y Secretarías Privadas.

“Con independencia del nombramiento expedido, en todos los casos a que se refiere esta fracción, será considerado trabajador de confianza cualquiera que desempeñe las siguientes funciones:

“a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.

“b) Inspección, vigilancia y fiscalización: cuando estén considerados en el presupuesto de la Cámara de Diputados, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

“c) Manejo de fondos o valores, cuando implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino.

“d) Auditoría: a nivel de auditores y subauditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de la Contraloría o de las áreas de Auditoría.

“e) Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la Cámara de Diputados con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de la Cámara de Diputados con tales características.

“f) En almacén e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios;

“g) Todos aquellos trabajadores que desempeñen funciones que por su naturaleza sean análogas a las anteriores.

“IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas.”

Del análisis al precepto jurídico antes invocado, se desprende que se consideran trabajadores de confianza del Estado, a todas aquellas personas físicas, que ocupan cargos en los que se realizan funciones de autoridad y sus facultades les son conferidas por la Ley o el Reglamento correspondiente,

además de tener encomendado el manejo de recursos materiales, sean de almacén o el manejo de la parte del Erario Público asignados a su dependencia.

A mayor abundamiento, es de mencionar que en la actualidad, los trabajadores de confianza, adicionalmente a lo dispuesto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, se rigen por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual tiene como punto medular determinar y regular el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, a fin garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública.

A diferencia del precepto normativo antes detallado, en el que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, enlista quienes son trabajadores de confianza, los trabajadores de base son descritos por exclusión, toda vez que en el artículo 6º de la Ley en cita, se prevé:

**“Artículo 6o.-** Son trabajadores de base:

“Los no incluidos en la enumeración anterior y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente.”

En este sentido, es de mencionar que en esencia, tanto los derechos como las obligaciones otorgados a los trabajadores de base, son los mismos que para los trabajadores de confianza, es decir, cumplir con el desempeño de su encargo, en términos de la Ley o su Reglamento, así como tener el derecho a un salario justo y demás prestaciones laborales.

La diferencia entre estos dos tipos de trabajadores, radica en que los de base gozan del beneficio de la inamovilidad, la cual consiste en que una vez transcurridos seis meses de servicio, el empleado se considera inamovible de su cargo; a través del sistema de escalafón se efectuaran las promociones de

ascenso de los trabajadores, así como la autorización de permuta, aunado a que cuentan con el derecho a la sindicalización.

Otra clasificación que para el presente trabajo reviste importancia, es aquella que se realiza con base al empleo, cargo o comisión que realizan los servidores públicos.

Se puede considerar, que los servidores públicos “son empleados trabajadores, en tanto que desarrollan una actividad física o intelectual a cambio de una contraprestación determinada, que se perfecciona en su salario; por su parte el cargo público es de naturaleza meramente temporal, ya sea discrecional (sujeto o condicionado a la voluntad del superior jerárquico que designó a la persona en determinada función o actividad) o legal (depende de las disposiciones legales que limitan la temporalidad de dichas funciones o actividades) y la comisión es una especie de encargo y una derivación de la relación laboral que nace del empleo o del cargo, ya que no puede ser comisionada aquella persona que no tenga un nombramiento previamente expedido por la autoridad competente.”<sup>9</sup>

En relación con lo anterior, es de mencionar que desde mi punto de vista un servidor público desempeña un empleo, cuando existe una relación jerárquica, tiene asignadas determinadas funciones las cuales se encuentran previstas en un ordenamiento legal, existe una retribución y la duración es indefinida; el cargo tiene un límite de tiempo y como lo prevé el cuarto párrafo del artículo 5º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cargos serán concejiles y de elección popular directa o indirecta, es decir, ocuparan un cargo el Presidente de la República, los Gobernadores, los Diputados y los Senadores.

---

<sup>9</sup> *Ibidem.* p.15.

Mientras que en la comisión, el servidor público desempeña una especie de cargo con una temporalidad y responsabilidad.

Así tenemos que, no obstante las diversas clasificaciones que existen respecto de los servidores públicos, toda persona que cuente con esta calidad, es sujeto de responsabilidad administrativa en el servicio público, por lo tanto, debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las obligaciones inherentes al buen servicio público, que van de la mano con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia.

### **1.3 Las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Los titulares de los órganos del Estado, o quienes en un momento dado realizan las funciones enmarcadas dentro del cuadro de su competencia, es decir, los servidores públicos, su conducta en el desempeño de su empleo, cargo ó comisión, debe enfocarse al servicio público, ello a través de la aplicación correcta de la ley, por lo que ningún servidor público debe actuar en beneficio personal, anteponiendo sus intereses particulares al interés público, social o nacional, a los cuales está obligado a proteger.

Por ende, el servidor público cualquiera que sea su categoría y la índole de sus atribuciones, esta obligado a ajustar los actos en que se traduzcan sus funciones, a la Constitución y a la Ley, así como, realizarlos de manera honesta, es decir, que dichos actos estén sometidos al principio de legalidad y responsabilidad, por lo que al quebrantar este último de los principios, el servidor público que lo infringe, se hace acreedor a las sanciones que constitucional o legalmente estén previstas.

En nuestro orden constitucional se ha instituido un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, consignado en los artículos 108 a 114, de la Ley suprema.

Etimológicamente la expresión “Responsabilidad”, proviene de la raíz latina “*spondeo*”, de la voz “*respondere*”, que significa responder, es decir, estar obligado.

Para el Maestro Andrés Serra Rojas, “la responsabilidad en la función pública, es la obligación en la que se encuentra el servidor del Estado, que ha infringido la Ley, por haber cometido un delito, una falta y ha causado una pérdida o un daño.”<sup>10</sup>

Al ser de esta manera, al referirnos a la responsabilidad de los servidores públicos, se estará aludiendo a un régimen jurídico que como tal, somete a los servidores públicos del Estado mexicano, a cumplir con una serie de principios, lineamientos y especificaciones legales, con el objeto de que sus actos tengan verificativo, con plena congruencia en términos de legalidad, honradez, así como eficacia y eficiencia en beneficio de la Administración Pública.

Por lo que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, implica un instrumento coercitivo y también de carácter preventivo, con el objeto de que en el Estado, exista un adecuado sistema de control de los actos de los servidores públicos.

Los servidores públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, pueden incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración.

---

<sup>10</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *op. cit.* p. 501.

De lo que se derivan diversos tipos de responsabilidad, tales como la política, la penal, la civil y la administrativa, previstas en el artículo 109, de la Ley Suprema, en la que se sientan las bases jurídicas de las responsabilidades de los servidores públicos tanto federales como locales, precepto legal que expresa:

**“Artículo 109.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

**“I.** Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

“No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

**“II.** La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

**“III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

“Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

“Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

“Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.”

Por otra parte, cabe mencionar que los procedimientos para la aplicación de las sanciones disponen de autonomía, por lo que un mismo acto u omisión puede generar dos o más de las responsabilidades antes citadas, sin embargo,

la Constitución prohíbe terminantemente la aplicación de sanciones de una misma naturaleza por la misma conducta.

### **1.3.1 Responsabilidad Política.**

La responsabilidad política, es aquella en que incurren los funcionarios federales, cuando con su conducta provoquen actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales de la nación y su buen despacho, así como, en la que incurren los funcionarios estatales, cuando su conducta contraviene las leyes federales y las leyes que de ellas emanen o, por el manejo indebido de fondos o recursos federales y se determina a través del juicio político.

“El juicio político tiene por objeto investigar los actos, hechos u omisiones productores de daños que, por culpa o negligencia de irregularidades, causen o puedan causar perjuicios pecuniarios, pero sobre todo que redunden en los intereses públicos fundamentales o en su buen despacho.”<sup>11</sup>

Son sujetos de juicio político, de acuerdo al artículo 110, de nuestra Carta Magna:

En el Poder Ejecutivo Federal: Los Secretarios de Despacho; el Procurador General de la República; los Directores Generales y sus equivalentes de los Organismos Descentralizados, así como de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Sociedades y Asociaciones asimiladas a éstas y Fideicomisos Públicos.

En el Poder Legislativo Federal: Los Senadores y Diputados propietarios al Congreso de la Unión.

---

<sup>11</sup> *Ídem*

En el Poder Judicial de la Federación: Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los Consejeros de la Judicatura Federal; Los Magistrados Unitarios y Colegiados de Circuito, así como los Jueces de Distrito.

En el Gobierno del Distrito Federal: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los Diputados propietarios a la Asamblea del Distrito Federal; los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, así como los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.

En el Instituto Federal Electoral: El Consejero Presidente; los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral.

En los Estados de la República: los Gobernadores de los Estados; los Diputados propietarios de las Legislaturas Locales; los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso, los miembros Consejeros de las Judicaturas.

Por las características de los sujetos del juicio político, encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales; sin embargo, no todos los servidores públicos podrán incurrir en este tipo de responsabilidad.

En ese orden de ideas, tenemos que el juicio político procede por delitos, faltas administrativas y cuando los actos u omisiones redunden en perjuicio de intereses públicos fundamentales, aunque también procede cuando se incurra en hechos que generen la pérdida de la confianza por parte de la comunidad.

Debiendo entender que redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y su buen despacho como lo consigna el artículo 7, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos: el ataque a las instituciones democráticas; el ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal; las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales; el ataque a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones; las omisiones de carácter grave; las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Por otra parte, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, en este supuesto, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

El ordenamiento aplicable en materia de responsabilidad política, es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en ella se regulara lo relativo a:

Los sujetos y causales de responsabilidad política; las autoridades competentes para instaurarlo; el procedimiento del juicio político y las

sanciones por la comisión de conductas infractoras, que den lugar a la responsabilidad política.

El juicio político, previsto en la fracción I, del artículo 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el procedimiento constitucional, a través del cual, un órgano (legislativo, judicial o de composición mixta), conoce y resuelve sobre la responsabilidad política en que incurre un servidor público de elevado nivel y sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro del año siguiente al de la conclusión de sus funciones.

El juzgador en materia política, se traduce en un tribunal especial, ya que la persona sometida a una causa de esa naturaleza dispone también de una situación especial, la cual deriva de una inmunidad como servidor público o de la importancia de las funciones que desempeña.

Corresponde sustanciar el procedimiento relativo al juicio político, tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores, la primera de ellas, actuando como órgano instructor por conducto de las Comisiones de Unidad de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia, integrando para ello la Subcomisión de Examen Previo y la Sección Instructora, por su parte la Cámara de Senadores fungirá como Jurado de Sentencia.

Conforme a lo que establece el artículo 9, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, podrá formular por escrito, denuncia contra un servidor público ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, por las conductas mencionadas con antelación y deberá estar sustentada en pruebas documentales o elementos probatorios.

En el caso, de que las pruebas documentales se encuentren en posesión de alguna autoridad, el denunciante lo hará del conocimiento, debiendo indicar que autoridad o autoridades las tienen en su poder, a fin de que posteriormente la Subcomisión de Examen Previo, este en posibilidad de solicitarlas.

Dicha denuncia, deberá ser ratificada por el denunciante ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados, dentro de los tres días posteriores a su presentación, tal y como lo prevé el inciso a), del artículo 12, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para que posteriormente, sea turnada a la Subcomisión de Examen Previo para su trámite.

La Subcomisión antes aludida, dará cuenta del turno a cada uno de los coordinadores de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y deberá determinar, en un término no mayor a treinta días, si el denunciado se encuentra entre los servidores públicos enunciados en los párrafos primero y tercero del artículo 108, Constitucional.

Una vez analizado y determinado lo anterior, en el caso de que la Subcomisión, considere que la conducta del servidor público, no se encuentra en los supuestos sancionables mediante juicio político o de no contar con los elementos de prueba suficientes, determinará desechar de plano la denuncia presentada.

Si por el contrario, la conducta atribuida al servidor público presuntamente responsable, encuadra en alguna de las enunciadas en el artículo 7, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se cuenta con elementos de prueba suficientes para presumir la conducta infractora del servidor público, se incoará el juicio político.

En el caso de que la Subcomisión considere, que se cumple con los requisitos de procedibilidad, entonces declarará procedente el escrito de denuncia y turnará al Pleno de las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia del Senado de la República, a fin de que formule la resolución correspondiente y posteriormente ordenen su turno a la Sección Instructora de la Cámara de Diputados.

La mencionada Sección Instructora, practicará las diligencias necesarias para la comprobación del ilícito, dando audiencia al inculpado; abrirá un periodo de pruebas de treinta días naturales, dentro del cual recibirá las pruebas que ofrezca el denunciante y el servidor público, así como, las que la propia Sección estime necesarias.

Terminada la instrucción del procedimiento, se pondrá a la vista del denunciante, del servidor público o su defensor, el expediente con el propósito de que formulen alegatos. Una vez transcurrido el plazo para la presentación de alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en las que propondrá que no ha lugar a proceder en contra del servidor público, o en su caso, que está legalmente comprobada la conducta o el hecho materia de la denuncia; que se encuentra acreditada la responsabilidad y la sanción que se deberá imponer.

La Sección Instructora, entregará las conclusiones a los Secretarios de la Cámara de Diputados, la cual erigida en órgano de acusación, examinará el expediente y concederá el uso de la palabra tanto al denunciante como al acusado o a su defensor, a fin de que aleguen lo que a su derecho convenga; posteriormente se procederá a discutir y votar las conclusiones propuestas por la Sección Instructora.

En caso de que la resolución sea acusatoria se designará una comisión para que la sostenga ante la cámara de Senadores.

La Sección de Enjuiciamiento de la Cámara de Senadores, estudiara el expediente, dará intervención al acusado, a su defensor, así como a la Comisión Acusadora y formulará sus conclusiones, las cuales presentará a la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, para que dé lectura a las conclusiones que presenten y además se escuche a las partes para que después se proceda a la votación, cuyo resultado se conformará de cuando menos, las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión en que se dicte la sentencia.

Las sanciones derivadas de la responsabilidad política se encuentran enunciadas en el tercer párrafo del artículo 110, Constitucional, así como, en el artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las cuales consisten en destitución e inhabilitación del servidor público de uno a veinte años.

Las principales características del juicio político son:

- a) Se origina con motivo de actos u omisiones relacionados con la función pública, que constituyan la comisión de delitos oficiales y que provoquen la pérdida de la confianza política en un servidor público, que goce de inmunidad o, sin disponer de ésta, que sus funciones públicas sean de especial relevancia.
- b) Cualquier ciudadano, podrá presentar denuncia por escrito ante la Secretaría General de la Cámara de Diputados.
- c) La Cámara de Diputados, conoce de las acusaciones de carácter político, debiendo integrar en caso de denuncia las Secciones encargadas de estudiarla y, una vez que se han comprobado los hechos, debe hacer la acusación ante la Cámara de Senadores, respetando previamente el derecho de audiencia del servidor público responsable.

- d) El Senado dispone de una jurisdicción especial, toda vez que, ante la acusación formulada por la Cámara de Diputados, tiene la obligación de examinarla y de ofrecer otra oportunidad al servidor público para que argumente y pruebe su defensa.
- e) El Senado tiene el carácter de Tribunal político, no sólo por la naturaleza de las atribuciones que despliega, sino por la representatividad que la Constitución le asigna mediante sus atribuciones.
- f) El fallo del Senado, se adopta por mayoría de votos con un quórum constitucional de las dos terceras partes del total de sus miembros.
- g) El fallo es vinculatorio para los altos funcionarios de la federación y del Distrito Federal, tiene como consecuencia, privarlos del cargo e inhabilitarlos para el desempeño de otras funciones públicas.

Es inductivo para los funcionarios de los Estados, ya que en estos casos, sólo se comunicará a las Legislaturas de las entidades federativas, para que procedan conforme a las normas estatales que rigen la responsabilidad pública.

- h) Cuando el mismo hecho que ha sido materia del juicio político, tuviera señalada otra pena conforme a la Ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes para que lo juzguen y apliquen las sanciones correspondientes.

### **1.3.2 Responsabilidad Penal.**

Existe responsabilidad penal, cuando el servidor público incurre durante el tiempo de su empleo, cargo o comisión en actos u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local, por lo que únicamente las

conductas que estén tipificadas como delictivas, traen aparejada una sanción de esta naturaleza.

Este tipo de responsabilidad, se encuentra regulado en la fracción II, del artículo 109, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

**“Artículo 109.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

**“II.** La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y”

Del precepto normativo antes descrito, se desprende el imperativo de perseguir y sancionar la comisión de los delitos, cometidos por cualquier servidor público de conformidad con la legislación penal; por su parte el párrafo segundo del artículo 114, constitucional, regula los plazos de prescripción de esta clase de delitos, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 114...**

“La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo.”

Para efectos de la responsabilidad penal, el Código de la materia, en su artículo 212, enlista a quienes considera servidores públicos, siendo estos:

“...toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria organizaciones o sociedades asimiladas a éstas fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a

los Gobernadores de los Estados, a los diputados a las legislaturas locales y a los magistrados de los tribunales de justicia locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.”

Ahora bien, en el Título Décimo y Décimo Primero del Código Penal Federal, que comprende de los artículos 212 al 227, se tipifican las figuras delictivas en las que puede incurrir el servidor público, tales como:

- 1.- Ejercicio indebido de servicio público.
- 2.- Abuso de autoridad.
- 3.- Desaparición forzada de personas.
- 4.- Coalición de servidores públicos.
- 5.- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 6.- Concusión.
- 7.- Intimidación.
- 8.- Ejercicio abusivo de funciones.
- 9.- Tráfico de Influencias.
- 10.- Cohecho.
- 11.- Cohecho a servidores públicos extranjeros.
- 12.- Peculado.
- 13.- Enriquecimiento ilícito

A estos delitos, se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como, el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

Como se mencionó con antelación, los servidores públicos incurrir en responsabilidad penal, cuando su actuar encuadra en alguna de las hipótesis contenidas en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código Penal.

Sin embargo, es necesario considerar la jerarquía del servidor público que cometió el ilícito, a efecto de determinar el procedimiento que en primera instancia se aplicará.

Lo anterior toda vez que, para el caso de la responsabilidad penal existe protección constitucional, la cual se otorga a los servidores públicos que por la naturaleza de sus encargos podrían considerarse de alta jerarquía y, que en caso, de la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la Cámara de Diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión, aprueben el actuar contra el inculpado.

Esta protección, es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a las personas, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, denominada “Declaración de procedencia”.

“La declaración de procedencia, es un procedimiento sumario de tipo político y materialmente se instaura en contra de los servidores públicos que gozan de inmunidad procesal, para posibilitar la procedencia del ejercicio de la acción en su contra.”<sup>12</sup>

Los sujetos que goza de esta protección constitucional, son los enunciados en el artículo 111, de nuestra carta magna, que reza:

**“Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros

---

<sup>12</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, segunda edición, Cárdenas Elasco Editores, México, 2004, p.274.

electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

“Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.”

En cuanto a la responsabilidad penal del Presidente de la República, es de mencionar, que éste únicamente podrá ser acusado por traición a la patria, así como por delitos graves del orden común y para poder proceder penalmente contra él, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, quien dictará la declaración de procedencia si a su juicio procede la denuncia penal.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, contempla exclusivamente la declaración de procedencia, en el caso de presentación de denuncias o querellas de particulares o por requerimiento que el Ministerio Público, formule en contra de los servidores públicos.

El procedimiento para la declaración de procedencia, es accionado por la existencia de la denuncia penal correspondiente y/o requerimiento del Ministerio Público o cuando se hayan cumplido los requisitos procesales correspondientes para el ejercicio de la acción penal y sólo podrá instaurarse durante el desarrollo del empleo, cargo o comisión del servidor público o dentro de un año después de su conclusión.

Este procedimiento se desarrollará ante la Cámara de Diputados, la que una vez que conoce de la presunta responsabilidad del servidor público, por la comisión de delitos perseguidos por el Ministerio Público, declarará por mayoría absoluta de sus miembros, si se procede o no contra el inculpado.

En primer lugar, el Ministerio Público debe integrar la averiguación previa, a fin de hacer del conocimiento de la Cámara de Diputados tal situación, con el objeto que ésta, a través de la Oficialía Mayor, declare la procedencia de la denuncia y de la acción penal, toda vez que si el ciudadano presenta la denuncia directamente ante el órgano legislativo, se desechara de plano.

Por tanto, la Oficialía Mayor de la Cámara deberá remitir la denuncia, querrela o requerimientos del Ministerio Público a la Sección Instructora, integrada por cuatro Diputados de cada una de las Comisiones de las Cámaras en términos del artículo 11, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y determinará:

- Si el inculpado es servidor público.
- La subsistencia del fuero constitucional.
- Si se encuentra en ejercicio de su encargo.
- La existencia del delito.
- La probable responsabilidad del inculpado.

En el caso, de que la Sección Instructora determine que la denuncia es notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara de Diputados, para que ésta resuelva si se desecha o se continúa con el procedimiento.

Dentro de los sesenta días hábiles siguientes a la presentación de la denuncia, la Sección Instructora, deberá rendir su dictamen a fin de que el Presidente de la Cámara de Diputados anuncie, de ser el caso, que se deberá

erigir como Jurado de Procedencia, por lo que en la fecha previamente señalada se abrirá la sesión con citatorio al inculpado y a su defensor, así como al denunciante, querellante o al Ministerio Público; se les concederá el uso de la voz para que formulen sus alegatos y después la Sección Instructora proceda a la discusión y votación correspondiente.

Si se resuelve que se debe proceder en contra del inculpado, éste será inmediatamente separado de su empleo, cargo o comisión y quedará sujeto a la jurisdicción de los tribunales competentes. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior mientras subsista la protección constitucional.

Sin embargo, si la resolución de la Cámara es negativa, se suspenderá todo procedimiento, pero ello no será óbice para que la imputación por la comisión del delito, reanude su curso cuando el inculpado haya concluido su cargo o empleo, pues la misma no juzga los fundamentos de la acusación.

Para proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, se seguirá el procedimiento previsto para los funcionarios federales; pero la declaración de procedencia, será para efectos de que se comunique a la Legislatura Local que en el ejercicio de su competencia, actúe como corresponda, lo anterior de conformidad con lo previsto en el artículo 28, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El efecto de la declaración de procedencia contra el inculpado será, separarlo de su cargo en tanto esté sujeto a proceso penal, si dicho procedimiento culmina con sentencia absolutoria, el servidor público podrá reasumir su encargo y consecuentemente su inmunidad, sin embargo, de resultar condenatoria la resolución y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, será improcedente el indulto y se le aplicará la pena correspondiente.

La responsabilidad por delitos cometidos por cualquier servidor público, durante el tiempo de su encargo, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en Ley penal y se interrumpen en tanto que el servidor público desempeñe alguno de los encargos previstos en el artículo 111, de la nuestra Carta Magna.

Sólo el Presidente de la República está exento de la declaración de procedencia, ya que si incurre en delitos graves del orden común, el proceso penal correspondiente se seguirá conforme a las reglas del juicio político, es decir, la acusación estaría a cargo de la Cámara de Diputados y la sentencia correspondería al Senado.

### **1.3.3 Responsabilidad Civil.**

La responsabilidad civil, se presenta en el ámbito administrativo y se origina siempre que la falta de los servidores públicos, ha causado perjuicio o menoscabo al patrimonio de la Administración Pública, por la actuación negligente en que incurra el agente público en el ejercicio de sus atribuciones, lo anterior, en virtud de que los servidores públicos tienen la obligación de salvaguardar los intereses jurídicos y económicos en todas las actividades en que la Administración Pública sea parte.

Esta responsabilidad, tiene su fuente en la reforma al segundo párrafo del artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de junio de 2002, que a la letra dice:

**“Artículo 113....**

“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares,

será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Con esta reforma, se crea un sistema de responsabilidad patrimonial, ya que aunque varios ordenamientos regulaban algunos supuestos específicos en éste tema, no se contaba con una misma base jurídica, incorporándose a nivel constitucional una garantía de integridad patrimonial, a favor de los particulares por los daños causados como consecuencia del funcionamiento de la Administración Pública, con base en el deber de ésta última de indemnizar al particular que hubiera sufrido una lesión en su patrimonio.

La incorporación de la responsabilidad patrimonial, como un instrumento solidario y resarcitorio de las lesiones que se causen a los particulares, tiene dos finalidades, por un extremo la reposición del daño con un doble efecto contribuir a robustecer la majestad, respetabilidad y confianza en el derecho y, al mismo tiempo en el Estado y, por el otro, propiciar la elevación en la calidad de los servicios públicos.

Asimismo, el sistema de responsabilidad tiene las características de ser objetiva y directa, en la primera de ellas el particular no tiene el deber de soportar los daños patrimoniales causados por una actividad irregular de la Administración Pública, entendida ésta como los actos que realiza de manera ilegal o anormal, es decir, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros creados por la propia administración y está desvinculada sustancialmente de la negligencia, dolo o intencionalidad.

La responsabilidad directa, implica que cuando en el ejercicio de sus funciones la Administración Pública genere daños a los particulares, en sus bienes o derechos, éstos podrán demandarla directamente, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo del servidor público que causó el daño reclamado, sino únicamente la irregularidad de su actuación y sin tener que demandar previamente al servidor público autor del daño.

Por otra parte, es de tomar en consideración lo indicado en el octavo párrafo del artículo 111, constitucional que refiere:

**“Artículo 111...**

“En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.”

De lo que se desprende que ningún servidor público, dispone de inmunidad para responder de sus obligaciones, por lo que la responsabilidad civil del servidor público no se relaciona con sus actos como particular, sino a aquellos que realiza con motivo de sus funciones como servidor público.

El particular puede reclamar a la Administración Pública, el daño patrimonial derivado de la “actividad administrativa irregular”, es decir, aquella que causa daños a los bienes y derechos de los particulares, que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate, de conformidad con el segundo párrafo del artículo primero de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Como toda relación jurídica obligacional, la institución de la responsabilidad patrimonial, supone la existencia de dos sujetos, uno denominado activo, que tiene el derecho personal de exigir una prestación y otro denominado pasivo, que tiene la obligación de realizar la prestación respectiva y puede existir tanto concurrencia de titulares o sujetos activos de la relación jurídica, como de personas o sujetos pasivos obligados a la indemnización.

Por lo que respecta a los sujetos activos, “no es estrictamente exacto que los únicos sujetos activos de una relación jurídica obligacional en el caso de la responsabilidad patrimonial, sean los particulares, ya que podrían presentarse casos en los que el sujeto activo o lesionado fuese una entidad de

la propia Administración Pública, quien podría exigir a ciertos servidores públicos la indemnización correspondiente, cuando éstos le hayan lesionado su patrimonio, bien sea propio, federal o local, a título de reparación disciplinaria.”<sup>13</sup>

Por su parte, el sujeto pasivo de la relación jurídica obligacional es la Administración Pública, aclarando que la solicitud de indemnización debe formularse contra la entidad administrativa de la que forme parte el servidor público causante del daño reclamable, siempre que cuente con personalidad jurídica y patrimonio propio.

El objeto de la responsabilidad patrimonial, consistirá en dejar indemne al sujeto activo de la relación, es decir, aquel o aquellos que hayan resentido en sus bienes o derechos los daños derivados de la actividad administrativa, compensándolos económicamente, de manera tal, que se restaure la integridad del patrimonio afectado con dicha actuación, sean estos producto de un hecho o acto administrativo y, sin importar, que ellos provengan de conductas lícitas o ilícitas.

Para que se pueda configurar la responsabilidad patrimonial, es necesario que existan los siguientes elementos: un daño, que sea imputable a la Administración Pública y la existencia de un nexo causal.

El Código Civil en su artículo 2108, define al daño como “La pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación” y el artículo 2109, define al perjuicio como “la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”.

---

<sup>13</sup> CASTRO ESTRADA, Álvaro. Responsabilidad Patrimonial del Estado, Porrúa, México 2006, p. 329.

Las características del daño resarcible de acuerdo a la legislación positiva española son: las de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

“La efectividad supone que se trata de un daño cierto y real, no simplemente posible o contingente; actual no eventual, aunque también futuro, siempre que con certeza se sepa que ocurrirá el daño, además de ser concreto”,<sup>14</sup> situación que se encuentra prevista en el artículo 2110 del Código Civil, que a la letra reza:

**“Artículo 2110.-** Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.”

El daño debe ser concreto, es decir, rescindible en el patrimonio del reclamante, tener cierta entidad, esto es, debe tener trascendencia patrimonial apreciable, ya que tiene que exceder de las cargas comunes de la vida diaria o excluir las simples molestias o perjuicios subjetivos, por lo cual, es deseable dejar algún margen de exclusión de la obligación de reparación, cuando ciertos daños afecten a amplios grupos de la población y cuyo resarcimiento, constituiría una grave e indeseable carga financiera para la Administración Pública.

La individualización del daño, consiste en la relación de afectación a una persona o grupo de personas, más no al daño que afecta a la generalidad de los ciudadanos.

Por lo cual, es necesario emitir criterios mediante los cuales se pueda atribuir a los entes públicos, así como, a los órganos locales de gobierno, las consecuencias de un determinado hecho u omisión dañosa, a fin de que la responsabilidad patrimonial cumpla con el objetivo consistente en la garantía de

---

<sup>14</sup> *Ibidem.* p. 350.

integridad patrimonial de los particulares frente a la actividad de la Administración Pública.

Por otra parte, la doctrina ha reconocido, que el nexo causal es el elemento más importante en la responsabilidad patrimonial.

La connotación de la relación causal, adquiere mayor preponderancia en la responsabilidad patrimonial, dado que aquí no es elemento indispensable la culpa o negligencia en la acción dañosa.

La doctrina mexicana por voz del Dr. Castro Estrada, ha definido varios aspectos relevantes en la relación de causalidad: “a) Definición de causalidad jurídica y proceso selectivo de causas, la causalidad jurídica se entiende como la relación existente entre un daño resarcible y el hecho que constituye la fuente normativa de responsabilidad.

“La identificación de la causa productora del daño se logra -o cuando menos se intenta lograr-, a través de un proceso lógico, en virtud del cual se busca aislar de las cadenas causales propias de todo resultado dañoso, aquellos hechos que hayan podido contribuir directamente a su producción, y al mismo tiempo determinar la capacidad o poder lesivo que tales hechos seleccionados puedan tener, es decir, este proceso deductivo consiste en eliminar aquellos hechos que, con toda evidencia, no hayan tenido ningún poder determinante en la producción del daño final, quedando pues, incluidos dentro del concepto todos los demás hechos concurrentes a cargo de sus respectivos autores.

“b) Concurrencia causal: se basa en establecer que los daños pueden ser referibles a personas físicas, morales o jurídicas muy diversas, dando lugar a los problemas de concurrencia o coautoría, que a su vez dan lugar a una serie de dificultades que deben plantearse adecuadamente para procurar

resolverlos y, de esta manera, poder orientar la decisión de las autoridades administrativas o jurisdiccionales que deban reconocer los reclamos de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

“c) Culpa de la víctima: tanto en la doctrina como en la jurisprudencia española, pueden concurrir la participación de la propia víctima en la producción del daño; sin embargo, resulta injustificado eximir de manera total a la Administración Pública a título de que hubo alguna interferencia externa del particular

“d) Concurrencia de dos o más entidades públicas, se deben equilibrar dos ideas igualmente importantes: la seguridad e integridad patrimonial de los particulares, esto es, la necesidad de prever lo conducente para que los particulares lesionados puedan ser efectivamente indemnizados y no sufrir los efectos negativos de tener que litigar contra diversas entidades públicas en el caso de concurrencia causal, así como, de una posible ‘insolvencia’ respecto de alguna de las entidades coautoras.

“e) La fuerza mayor: se reconoce una causa extraña en virtud de la cual no puede existir una relación de causalidad que dé lugar a una obligación de reparación de sus efectos, ésta será una causa en la que la administración no será responsable frente al particular.”<sup>15</sup>

En este sentido es de mencionar, que recaerá en la Administración Pública la obligación de acreditar la existencia de la fuerza mayor, con el fin de desvirtuar el vínculo causal que el particular intente acreditar como causante del daño supuestamente resarcible.

---

<sup>15</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, Tomo: XXVII, Abril de 2008, ejecutoria, p. 1211.

Por otra parte, en la responsabilidad de la Administración Pública cobran vital importancia los siguientes elementos: el daño como requisito *sine qua non*, la imputabilidad y relación causal, ya que la reforma constitucional incorporó un sistema de responsabilidad objetiva y directa, toda vez que este tipo de responsabilidad tiene características plenamente identificables, tales como el daño y la relación causal como presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Otro elemento importante es la imputabilidad: la imputación de un daño antijurídico a la Administración Pública, exige tres condiciones o requisitos fundamentales, dice Castro Estrada:

“1) La acción u omisión de su actividad o función administrativa expresada -indistinta o concurrentemente- en forma de actos y hechos administrativos.

“2) La relación de la Administración Pública y sus agentes por virtud de la cual quedan éstos integrados a la organización prestadora de actividades o servicios correspondientes a aquél -en principio quedan excluidos los concesionarios, contratistas administrativos y profesionales libres que ejercitan funciones privadas como notarios públicos.

“3) La titularidad del Estado, respecto de la actividad administrativa o servicio público que preste a través de sus agentes. La imputabilidad requiere entonces de tres elementos:

“a) De la acción u omisión de la actividad o función de la Administración Pública;

“b) De la relación que vincula a la Administración Pública con sus agentes formando parte integral de aquél; y,

“c) La titularidad de la Administración Pública con la actividad o servicio público prestados a través de sus agentes. Este elemento, la imputabilidad,

adquiere mayor relevancia, en virtud de que, un daño por sí mismo, no basta para establecer la responsabilidad, sino que es necesario que éste sea invariablemente imputable a la Administración Pública.”<sup>16</sup>

En virtud de lo anterior, resultó improrrogable la expedición de la Ley reglamentaria respectiva, que permitiría el desarrollo de un sistema de responsabilidad general, objetiva y directa de la Administración Pública, con lo cual se reconoce la obligación de ésta de resarcir los daños y perjuicios que irroque a los particulares, cuando estos últimos no tengan la obligación jurídica de soportarlo, expidiéndose así la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Con la expedición de la citada Ley, se derogó lo dispuesto en el artículo 33, y último párrafo del artículo 34, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Público, así como el artículo 1927, del Código Civil Federal, relativo a la responsabilidad civil del Estado frente a los particulares.

En el Capítulo I, de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, denominado “Disposiciones Generales”, se destaca la definición que se hace de la actividad administrativa irregular de la Administración Pública Federal.

En el Capítulo II, se prevén las bases para realizar el pago de las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública Federal, indicándose que el pago deberá hacerse en moneda nacional, salvo que éste deba ser cubierto en especie; el daño ha de ser cuantificado a la fecha en que ocurrió el hecho pero actualizado a la fecha de pago y podrá realizarse en parcialidades.

---

<sup>16</sup> *Ídem.*

Las indemnizaciones corresponderán a la reparación íntegra del daño y, en su caso, por el daño personal o moral, ahora bien para la cuantificación del daño corporal en las personas, se tomarán en cuenta los dictámenes médicos conforme a lo dispuesto para los riesgos de trabajo contemplados en la Ley Federal del Trabajo; tratándose de daño moral y, en caso de muerte, se regirá por los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante; solamente respecto del primero se establece un límite máximo de indemnización en 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por cada reclamante afectado.

Ahora bien, el procedimiento para resarcir este tipo de daño, deberá iniciarse mediante la reclamación que la parte interesada realice ante el órgano público presuntamente responsable y señalará a los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa irregular, llevándose a cabo dicho procedimiento conforme a lo previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la vía jurisdiccional.

La responsabilidad de la Administración Pública, deberá ser probada por el reclamante, al respecto, se considera que los daños no son consecuencia de la actividad administrativa irregular de la Administración Pública cuando derivan de circunstancias imprevisibles, inevitables o por fuerza mayor.

El daño que se cause al patrimonio de los particulares, por la actividad administrativa irregular cuando las causas del daño sean identificables, deberá acreditarse tomado en consideración, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente.

Mientras que la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la

generación de las lesiones reclamadas, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.

El procedimiento antes enunciado, puede concluir de dos formas, la primera de ellas, con la resolución emitida por el ente público y la segunda con la celebración de un convenio, en el cual se establezca de común acuerdo el monto de la indemnización, para la validez de dicho acuerdo se requerirá la aprobación de la Contraloría Interna del ente público o, en su caso, el Órgano Interno de Control.

Asimismo, las resoluciones que nieguen la indemnización o que por su monto no satisfagan al interesado, podrán impugnarse mediante el recurso de revisión en la vía administrativa o bien directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El derecho para reclamar la indemnización prescribe en un año, contado a partir de que se produzca la lesión patrimonial o, del momento en que cesen sus efectos lesivos de ser continuo y, en dos años cuando el daño sea físico o psíquico.

Por último, es importante señalar que la Administración Pública, se reserva el derecho de repetir en contra de los servidores públicos responsables de la falta administrativa grave, hasta por el monto de la indemnización que hubiere pagada al particular, previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

### 1.3.4 Responsabilidad Administrativa.

En este apartado, se abordará brevemente lo referente a la Responsabilidad Administrativa, toda vez que la misma, se desarrollará con todas sus particularidades en el Capítulo III, de éste trabajo de investigación.

La fuente constitucional de la responsabilidad administrativa, deriva de los artículos 109, fracción III y 113, que prevén:

**“Artículo 109.** El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

**“III.** Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.”

**“Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

De las hipótesis normativas antes descritas, se desprende que todo servidor público incurre en responsabilidad administrativa, cuando incurra en actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Siendo menester señalar, que el acto u omisión que realiza el servidor público, tiene únicamente efectos en el ámbito interno de la Administración Pública y consecuencias en la esfera jurídica de los particulares.

Las sanciones a imponer con motivo de la comisión de las conductas de acción u omisión, consistirán en la suspensión, destitución e inhabilitación del empleo o cargo, independientemente de las sanciones económicas que procedan, cuyo monto será en proporción de los beneficios económicos obtenidos por el responsable, así como, con los daños y perjuicios que causó con su conducta, sin embargo, nunca podrán exceder de tres tantos de los beneficios o lucro obtenido, o del monto de los daños y perjuicios causados.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es el ordenamiento que rige en materia de responsabilidad administrativa a los servidores públicos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal, además en ella se contemplan las autoridades competentes tanto para su aplicación, como para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, las sanciones administrativas, los recursos administrativos y el registro patrimonial de los servidores públicos.

Es de señalada importancia y actualidad, la función del Registro Patrimonial de los Servidores Públicos, cuyo principal objetivo es vigilar la evolución patrimonial de los funcionarios de la Administración Pública.

En virtud de lo anterior, el diecinueve de abril de dos mil dos, la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública, emitió el “Acuerdo que establece las normas que determinan como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos a través de medios de comunicación electrónica”, en el cual se estableció la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial a través de medios remotos de comunicación.

Acuerdo que fue abrogado, por el “Acuerdo que determina como obligatoria la presentación de las declaraciones de situación patrimonial de los servidores públicos federales, por medios de comunicación electrónica,

utilizando para tal efecto, firma electrónica avanzada”, expedido por el Secretario de la Función Pública el dieciséis de marzo de dos mil nueve, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés del mismo mes y año.

De esta forma, se capta la información relativa a los bienes de los servidores públicos del Estado, que sirve de base para la detección de posibles ilícitos. La información deberá proporcionarla todo aquel servidor público con cargo de Jefe de Departamento o su equivalente hasta el Presidente de la República, al inicio y terminación del empleo, cargo o comisión, así como en el mes mayo de cada año durante la permanencia en dicho cargo.

#### **1.4 Obligaciones de los Servidores Públicos.**

La estructura de la Administración Pública, se integra por un conjunto de órganos encargados de realizar la prestación del servicio público, ésta organización administrativa, requiere de persona físicas que asuman la calidad de empleados o funcionarios públicos, que aportan su actividad intelectual o física para atender los principios estatales mediante determinadas prestaciones, lo cual se ha definido como función pública.

Para que la función pública y los servidores públicos se conduzcan con ética, es indispensable que su actuar se rija conforme al conjunto de normas jurídicas previstas para su desempeño.

El desempeño de los servidores públicos, se encuentra regulado constitucionalmente en el Título Cuarto, en específico en el artículo 109, fracción III, fuente de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, toda vez que de su contenido se desprende que se aplicarán las sanciones respectivas, cuando sus actos u omisiones afecten los principios de

legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

A continuación se definirán cada uno de los principios que el servidor público esta obligado a cumplir.

### **Legalidad**

El principio de legalidad, significa cumplir no solamente con lo contemplado en cualquier ordenamiento legal que deba observar en el servicio público, sino también, con los principios y valores que al efecto de establezcan, tanto los que se determinen de forma explícita como implícita.

“Esta es la faceta más valiosa del régimen del Estado de Derecho, reza el principio: las autoridades públicas sólo pueden hacer lo que la Ley les autorice, en consecuencia, ninguna autoridad legislativa, judicial o administrativa, puede realizar actividad alguna, sino esta prevista o autorizada por la Ley. Es la autolimitación que consiente la autoridad dentro de éste régimen”.<sup>17</sup>

La legalidad es, el principio fundamental para la existencia del estado de derecho y supone que toda conducta y procedimiento, debe estar regulado expresamente por la Ley.

Aplicando el principio de legalidad a la función pública, se puede mencionar, que el funcionario público se encuentra obligado a actuar de acuerdo a lo previsto en la Ley, teniendo en consideración los principios de justicia y equidad.

---

<sup>17</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 199.

La legalidad, se resume en que el servidor público actúe con apego a Ley, se sujete al marco legal y no rebase las facultades conferidas en éstas, por lo que el debido cumplimiento a la legalidad consiste, en evitar realizar alguna conducta que prohíba la Ley y no sobrepasar dichas facultades, con la finalidad de pretender o favorecer a alguien, por lo tanto, implica atender el texto de las leyes, los principios y valores que tutela.

Por otra parte, el Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal<sup>18</sup>, señala que la Legalidad, “consiste en que todo acto que emita el servidor público y en general, de todo órgano de la Administración Pública Federal, debe emitirse apegado a derecho y por tanto, debe estar fundado y motivado”.

### **Honradez**

La honradez implica, integridad en el obrar y el recto proceder en el servicio público, es decir, que el servidor público no utilice su empleo, cargo o comisión, para obtener provecho o ventaja personal o, en su caso, a favor de terceras personas, ni tampoco acepte compensaciones de cualquier persona u organización que puedan comprometer su desempeño.

“El principio de honradez, debe entenderse basado en que el servidor público debe conducir sus actos en la buena fe, la verdad y, en general, las virtudes que la moral pública recomienden, es decir, busca que den resultados o consecuencias concretas con ayuda de las condiciones que la moral pública prevenga.”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, emitido por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo ahora Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 2002.

<sup>19</sup> TRON PETIT, Jean Claude, La Nulidad de los Actos Administrativos, Porrúa, México, 2005, p. 12.

De lo anterior, se desprende que la honradez, es la cualidad de la persona, es decir, de aquel que procede de acuerdo a la razón, con rectitud y desinterés en el obrar, sin que el lucro o el pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones que el Estado le otorga, sea la finalidad principal.

### **Lealtad**

El principio de lealtad, esta basado en actitudes de cada uno de los miembros que integran la Administración Pública, de confiabilidad y solidaridad que corresponden a los intereses nacionales, así como a los de carácter internacional.

El Código de Ética, establece que la lealtad, es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y del honor; la lealtad de los servidores públicos debe ser para el Estado, el organismo público, las leyes y para el empleo, cargo o comisión que tienen encomendado.

La lealtad, es una condición indispensable de aquél que presta un servicio público, ya que en ellos se depositan, tanto por parte del Estado como de los gobernados, la confianza, por tanto, no se debe permitir que vínculos afectivos o políticos con personas o grupos políticos, lo obliguen a desviarse de su encomienda, esto es, de ejercer la función pública siguiendo los cánones de honor.

### **Imparcialidad**

La imparcialidad, se refiere al desinterés frente a las partes, al trato sin favoritismos, equidistante y ecuánime; la imparcialidad se manifiesta también en forma de indiferencia y desapasionamiento.

“En el caso de la Administración no se debe entender esta actitud, igual a la que se exige a los jueces, en razón de que siempre debe prevalecer la interpretación legal, tendiente a obtener consecuencias que beneficien al interés público y conducentes a la máxima satisfacción de las necesidades sociales, así como el buen funcionamiento del servicio público, conducente a ello. En cambio, en el caso de la Judicatura, el Juez, debe ser ajeno e independiente a los intereses de las partes en conflicto, aspecto que no es recomendable observe la autoridad administrativa, más que en la confronta de interés privados, pero no cuando esté de por medio satisfacer necesidades e intereses privados públicos en relación a otros de carácter meramente privados”.<sup>20</sup>

Al ser de esta manera, se colige que la imparcialidad en la Administración Pública, implica la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, lo que permite a los servidores públicos, juzgar o proceder con rectitud, por lo que el servidor público deberá actuar sin conceder preferencias o privilegios.

### **Eficiencia**

La eficiencia es una virtud y facultad de los servidores públicos para lograr un efecto determinado, como puede ser el referido en las leyes.

“Este principio que la Constitución establece, como objetivo de la gestión pública, no es algo fácil de definir ya que, en un sentido estricto, puede significar la mayor obtención de resultados con el menor uso de recursos; o bien, lo que es más propiamente la eficacia que implica alcanzar los fines,

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 13

calidad y objetivos que la normatividad y la propia naturaleza de la gestión imponen.”<sup>21</sup>

En la aplicación a los servidores públicos, la eficiencia es la virtud para lograr algo, en relación existente entre el trabajo desarrollado, el tiempo utilizado, la inversión realizada en hacer algo y el resultado logrado, es decir, la productividad.

En otras palabras, la eficiencia es la capacidad de hacer lo más con lo menos.

Por otra parte, el artículo 8, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, enumera en veinticuatro hipótesis, el cúmulo de obligaciones que todo servidor público debe cumplir.

A fin de tener una mejor identificación de las citadas hipótesis, a continuación se abordan.

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;

En esta fracción se prevé, el requisito por parte del servidor público de cumplir con las funciones que tiene encomendadas en su empleo, cargo o comisión, obligación que se encuentra plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de alcanzar la eficiencia, ya que en caso de que no realice dicha función, impactaría de manera negativa en el servicio y la imagen de la dependencia, asimismo, no deberá abusar del cargo que le fue encomendado, ya que implicaría un abuso o ejercicio indebido del empleo, cargo o comisión.

---

<sup>21</sup> *Ídem.*

**II.-** Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

Esta fracción, se encuentra relacionada directamente con el ejercicio presupuestal, ya que toda actividad en el servicio público, se desarrollará previa planeación, programación y organización y, de no llevarse a cabo, implicaría no solamente un mal manejo de los recursos, sino además un daño al Erario Público Federal.

**III.-** Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

Esta fracción contempla dos supuestos, por un lado el utilizar los recursos que se tienen asignados para el desempeño del empleo, cargo o comisión y, por el otro, utilizar las facultades atribuidas para los fines afectos, ya que todas las actividades del servidor público, juegan un papel importante en los procedimientos elaborados por las dependencias del sector público, con el apoyo generalmente de las unidades de organización y métodos de ejecución.

**IV.-** Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

La importancia que reviste la documentación oficial y la información en ella contenida, aun más cuando forma parte del patrimonio nacional y constituyen una fuente a la que se puede recurrir para efectos estadísticos, jurídicos o, de cualquier otra índole, a fin de dar certeza al principio de transparencia.

**V.-** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

Esta fracción obliga al servidor público, a no divulgar los asuntos confidenciales o reservados de los cuales tuvo o tiene conocimiento, con motivo de sus funciones, así como utilizar la información a la que tenga acceso exclusivamente para los fines afectos. Asimismo, se encuentra impedido para destruir, ocultar e inutilizar los documentos por sí o por interpósita persona o, que en su caso, haga un uso que ponga en riesgo la integridad de su contenido, ya que tal información es necesaria para la toma de decisiones que aseguran la existencia del servicio público y su funcionamiento.

**VI.-** Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

Esta fracción, obliga al servidor público a tratar de manera digna y respetuosa, sin hacer distinción alguna a las personas con las que tenga relación, ya que puede ser un usuario del servicio, otro servidor público en su calidad de subordinado o superior jerárquico, lo anterior, a fin de asegurar la sana convivencia y credibilidad de las instituciones públicas.

**VII.-** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le susciten la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

Con esta fracción, se deslindan responsabilidades, toda vez que de ser confirmada la instrucción, quien ejecuta y acata la misma, solamente estará obedeciendo una orden jerárquica. El precepto admite que el subordinado plantee las dudas que tuviere para el cumplimiento de sus actividades, siempre y cuando sean fundadas.

**VIII.-** Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;

Esta obligación tienen como finalidad, impedir que el exservidor público continúe ostentándose y ejerciendo las funciones que tenía encomendadas en el empleo, cargo o comisión, una vez que haya sido separado del mismo, ya que los actos que se deriven de su actuación carecen de validez.

**IX.-** Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;

El permitir que se actualice dicha hipótesis, implica no sólo que el inferior jerárquico no asista a su adscripción para cumplir con las labores encomendadas y por las cuales fue contratado, sino además, que goce de un sueldo que no devengó, lo que trae como consecuencia, que obtenga beneficios que no deben ser otorgados, aunado a que se contaría con una menor fuerza de trabajo.

**X.-** Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

La persona que se encuentre inhabilitada por una autoridad administrativa, no debe ser incluida en cualquier otro tipo de actividad en el servicio público federal, puesto que se encuentra cumpliendo con una sanción administrativa; siendo la única posibilidad el que solicite su participación a nivel local.

**XI.-** Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por

escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

Resulta indiscutible, que existen ventajas y falta de imparcialidad, si derivado de las funciones que realiza el servidor público en su empleo, cargo o comisión, obtiene algún beneficio para sí, para alguna persona con la que tiene parentesco consanguíneo o por afinidad o con la que tenga negocios, ya que la Administración Pública, no debe ser tomada como una fuente de negocios.

**XII.-** Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología.

Esta fracción prevé diversos supuestos vinculados con los principios de honradez y lealtad, mismos que deben prevalecer en el cumplimiento de las obligaciones del servidor público, aún después de un año de haberse retirado de su empleo, cargo o comisión.

**XIII.-** Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

Este precepto tiende a impedir que el servidor público, derivado de las funciones que lleva a cabo, reciba beneficios de tipo económico para él o sus parientes consanguíneos o por afinidad, porque no es permisible y tolerable dentro del ejercicio de la función pública.

**XIV.-** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

Dicha hipótesis, contempla la abstención del servidor público de vincularse con la relación laboral de otro funcionario, que pueda significar alguna ventaja o beneficio, tanto para él, como para sus parientes consanguíneos, por afinidad o por negocios.

**XV.-** Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

En esta fracción se prevé, que los actos que efectúen los servidores públicos, deben estar revestidos de transparencia dentro de una cultura de rendición de cuentas, por tanto, es necesario conocer la evolución de su situación patrimonial y, para ello, deberán presentar con oportunidad y veracidad, sus declaraciones de inicio, conclusión y modificación de situación patrimonial, a fin de garantizar el desempeño honesto y responsable de éstos.

**XVI.-** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

Es imperativo que los servidores públicos, no solamente se ajusten al marco normativo que rige su actuar, entre ellas las obligaciones consagradas en el artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sino además, que atiendan las indicaciones que realicen las autoridades en materia administrativa encargas de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, ya que este tipo de solicitudes, es con la finalidad de reunir los elementos necesarios para determinar la responsabilidad de los servidores públicos.

**XVII.-** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

Dentro de la relación de subordinación, los superiores jerárquicos deben vigilar que sus subordinados rijan su actuar con base en los preceptos contenidos en el artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**XVIII.-** Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

Esta obligación, representa un esfuerzo por parte del legislador para fomentar la cultura de la denuncia a cualquier nivel, ya que en la mayoría de las ocasiones se cometen diversas irregularidades administrativas que deben hacerse del conocimiento de la autoridad, no solamente como medida de control, sino para evitar que se continúen cometiendo.

**XIX.-** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

Esta fracción contempla, no sólo que los servidores públicos proporcionen la información que les sea requerida por la institución a la que le corresponda la defensa de los derechos humanos, sino además, que se le permita a ésta, el acceso a los lugares en los cuales se encuentren los datos, a fin de que tal autoridad se cerciore plenamente.

**XX.-** Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

En materia de adquisiciones de bienes o servicios para la Administración Pública Federal, se prevén diversos candados, a fin de asegurar no solamente las mejores condiciones, respecto a dichas contrataciones, sino además que, con quien se celebren no tengan la calidad de servidores públicos o, se encuentren impedidos por haber sido sancionados con una inhabilitación; lo anterior a fin de evitar cualquier tipo de ventaja y falta de imparcialidad en el procedimiento para este tipo de compromisos.

**XXI.-** Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

Nuevamente el legislador con la finalidad de fomentar la cultura de la denuncia, determina proteger a quienes presentan su queja o denuncia, con la finalidad de que no exista alguna repercusión.

**XXII.-** Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio,

provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

Con la finalidad de evitar que el servidor público abuse del puesto que ocupa, está terminantemente prohibido que influya para que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar alguna cuestión que le competa y que implique obtener alguna ventaja o beneficio para él, para sus parientes consanguíneos o por afinidad.

**XXIII.-** Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

El servidor público no puede adquirir bienes inmuebles para él o sus parientes consanguíneos o por afinidad, que puedan incrementar su valor comercial, con motivo de obras o inversiones en las cuales hayan intervenido durante su adscripción al servicio público y hasta después de un año de su separación.

**XXIV.-** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.

Finalmente, en esta fracción como generalmente se realiza, se incluyen todas aquellas irregularidades administrativas contenidas en la normatividad complementaria que rige el servicio público, siendo muy clara la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos, respecto a que con el incumplimiento de cualquiera de las anteriores fracciones se iniciará el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente.

Las obligaciones de los servidores públicos antes descritas, tienen como base los principios considerados en la fracción III, del artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionándolas de la siguiente manera:

<b>Principio consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>	<b>Fracción del Art. 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con la que se encuentra relacionada</b>
Legalidad	II, IV, V, VIII, XV, XVIII, XIX, XXI, XXIV
Honradez	XI, XII, XIII, XIV, XX, XXIII
Lealtad	V, VI, VII, XI, XVIII, XXII, XXIII
Imparcialidad	I, VI, IX, X
Eficiencia	I, III, VI, XVII, XIX, XXIV

## **CAPÍTULO 2**

### **RÉGIMEN JURÍDICO DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

#### **2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

La Constitución Política de 1917, reguló lo relativo a la Responsabilidad de los funcionarios públicos en sus artículos 108 a 114.

El constituyente de 1917, conservó algunos de los principios fundamentales que la carta de 1857, consagró en materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, tales como:

- a) La responsabilidad de los altos funcionarios del Gobierno Federal por delitos comunes, faltas u omisiones en que incurrieran en el ejercicio de su cargo.
- b) Que los Gobernadores y Diputados locales, serían responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.
- c) Que la Cámara de Diputados, actuaría como órgano encargado del desafuero del funcionario responsable con motivo de la comisión de delitos comunes.
- d) Que no podría concederse al reo, la gracia del indulto por la comisión de delitos oficiales.
- e) Que la prescripción de la acción en contra de un funcionario para demandarle por la comisión de un delito o falta oficial, serían dentro del año siguiente de haber abandonado la función.

f) Que en demandas de naturaleza civil, no se reconocía fuero para ningún funcionario.

Por otra parte, el Constituyente de 1917, en materia de responsabilidades incluyó los siguientes principios:

1.- Elevó a nivel constitucional, el principio relativo a que la negativa del desafuero del funcionario, no prejuzga sobre su inocencia, por lo que el procedimiento penal instaurado en su contra, se seguiría una vez terminada su función pública.

2.- Especificó que tratándose de delitos o faltas oficiales, no se reconocía fuero alguno.

3.- Estableció que en los delitos oficiales, la Cámara de Diputados ya no sería órgano instructor, sino simple acusador.

4.- Consignó que se requería el voto de las dos terceras partes del Senado, para declarar la culpabilidad por delitos o faltas oficiales de los funcionarios.

5.- Elevó a nivel constitucional, la pena de destitución e inhabilitación por la comisión de delitos oficiales.

6.- Especificó que cuando la conducta sancionada como delito oficial, estuviera tipificada en la ley penal común, también se podría aplicar dicha Ley al funcionario responsable, es decir, la aplicación de una pena no eximía al responsable de otros procedimientos y castigos por la misma conducta.

7.- Consagró constitucionalmente la inatacabilidad de las resoluciones de desafuero y sentencias por delitos oficiales, disposición que posteriormente constituiría una causal de improcedencia del juicio de amparo.

8.- La acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes y oficiales en que incurrieran los altos funcionarios de la federación, se estableció a nivel Constitucional.

9.- Se constriñe al Congreso de la Unión a expedir una Ley de Responsabilidades en la que se incluyeran a los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, que considerara como delitos o faltas oficiales, todos los actos y omisiones que pudieran redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho.

10.- Para juzgar los delitos o faltas no reservadas al Congreso, se creó la existencia de un Jurado Popular.

A mayor abundamiento, es de destacar que el artículo 111, de la Carta Magna de 1917, fue el que más se apartó de su antecedente, es decir, del artículo 105, de la Constitución de 1857, toda vez que “el sentido del procedimiento se reorientó a favor de la preeminencia del Senado de la República, al designarlo Gran Jurado, para en esta calidad conocer de las acusaciones por delitos oficiales, sin embargo, no podía abrir la instrucción sin la acusación que debía presentarle la Cámara de Diputados.

“El Senado, Jurado de Sentencia, se convierte en Gran Jurado, la Cámara de Diputados sólo presenta la acusación (sigue siendo por ello jurado de acusación). El centro de la escena deja de ser la Cámara de Diputados y pasa a la de Senadores. Además el nuevo artículo prescribe que las resoluciones del Senado (que deberán ser tomadas por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros) y de las declaraciones de la Cámara

de Diputados son inatacables, otorga acción popular contra los delitos oficiales y comunes, además determinó que los delitos oficiales serán siempre juzgados por un jurado popular.”<sup>22</sup>

Lo lamentable del régimen de responsabilidades determinado por el constituyente de 1917 fue que:

1.- Se determinó que el Presidente de la República, únicamente podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, desapareciendo así las causales de violación expresa a la Constitución y ataque a la libertad electoral, ambas contempladas en la Carta de 1857.

2.- La Cámara de Senadores, conocería de las acusaciones instauradas en contra del Ejecutivo Federal, con lo cual se exceptúa al Presidente de la República, de quedar sujeto a la acción de los tribunales comunes, pues al delito común se le daría trato de delito oficial.

La constitución de 1917 reiteró al igual que la constitución de 1857 las causales por las cuales el Ejecutivo podía suspender de su cargo a sus empleados; causales que también se encontraban previstas en el artículo 110 fracción XX de la Constitución de 1824 y en el artículo 17 fracción XXIII de la Cuarta Ley de 1836.

Por lo anterior, no se puede afirmar que la Constitución de 1917 haya introducido nuevas modalidades en el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, ya que como se mencionó con antelación el Constituyente del 17, tomo como base para la elaboración de nuestra Carta Magna, las Constituciones de 1824, 1836 y 1857,

---

<sup>22</sup> JUÁREZ GARCÍA, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad de Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, México 2002, Editorial Porrúa, p. 49.

Lo novedoso en materia de responsabilidades que el constituyente incluyó en la Carta Magna de 1917, fue:

Con la creación del Senado de la República, sus integrantes fueron incluidos como sujetos de responsabilidad por delitos oficiales, al igual que el Procurador General de la República.

Prevé un procedimiento bi-instancial y, tratándose de delitos oficiales, la Cámara de Diputados se erige como órgano acusador en el juicio político y la Cámara de Senadores se instituía como Gran Jurado, asimismo, al tratarse de delito del orden común, la Cámara de Diputados, se constituía en Gran Jurado.

Este reimplante del sistema bicameral, le restó fuerza a la Suprema Corte de Justicia, quien fungía como jurado de sentencia, de conformidad con las atribuciones contenidas en la Constitución de 1857.

Es importante mencionar, que el Título Cuarto de la Carta Magna de 1917, no contempló lo relativo a la situación patrimonial de los servidores públicos.

A mayor abundamiento, es de señalar que en las disposiciones normativas que integraron el texto original del Título Cuarto de la Constitución de 1917 (artículos 108 al 114), ninguna de ellas se refirió en forma expresa a las responsabilidades de carácter administrativo o disciplinario de los funcionarios públicos, ya que fundamentalmente, se reguló lo relativo a los delitos comunes y oficiales, mencionándose las faltas u omisiones oficiales, que podrían identificarse como responsabilidades administrativas, aunque no se precisó su contenido.

De lo antes expuesto, se colige que el texto de los siete artículos que integraron Título Cuarto de la Constitución de 1917, hacen referencia a los

delitos, el fuero de los altos funcionarios, el procedimiento para el desafuero y el procedimiento del juicio político, por lo anterior, es que el Maestro Humberto Delgadillo refiere que “fue hasta el 28 de diciembre de 1982 cuando se transformó todo el texto del Título Cuarto, para establecer un sistema integral de responsabilidades de todos los servidores públicos de la federación”.<sup>23</sup>

## **2.2 Época contemporánea.**

### **2.2.1 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado de 1940.**

En cumplimiento a lo ordenado en el quinto párrafo del Artículo 111, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el 30 de diciembre 1939, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, expidió el Decreto que contenía la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, compuesta por seis Títulos y 111 artículos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940.

Esta Ley, reguló la responsabilidad por delitos y faltas oficiales, concediendo acción popular para denunciarlos y estableció la “Declaración de Procedencia” (Desafuero), que llevaría a cabo, la Cámara de Diputado en el caso de delitos comunes cometidos por altos funcionarios.

Asimismo, determinó como sujetos o ámbito personal de validez de esta ley, a los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales; denominó como altos funcionarios al Presidente de la República, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte

---

<sup>23</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *op. cit.* p. 51.

de Justicia; Secretarios de Estado, Jefes de Departamento Autónomo, Procurador General de la República, Gobernadores y Diputados de Legislaturas Locales, señalando además, que el Presidente de la República sólo podía ser acusado durante el periodo de su encargo y hasta un año después de la conclusión de éste.

Aunque esta Ley no definió los delitos, si enlistó aquellos que eran imputables a los altos funcionarios, tales como: ataque a la libertad de sufragio; usurpación de funciones o atribuciones; violaciones de garantías individuales e infracciones a la Constitución o Leyes Federales que causaran graves perjuicios tanto a la Federación como a los Estados.

En consecuencia, la comisión de estos delitos se sancionaba con la destitución del cargo o del honor de que se encontraban investidos los funcionarios y la inhabilitación de cinco a diez años.

Esta Ley consideró a los Gobernadores y Diputados de los Estados responsables en su calidad de auxiliares de la Federación.

Así mismo, tal ordenamiento determinó el inicio de cinco procedimientos, dos de ellos respecto de los altos funcionarios y de acuerdo a la naturaleza de los delitos de que se tratara, es decir, que fueran oficiales o del orden común; el tercero por delitos y faltas oficiales, para lo cual integraría un Jurado Popular, un cuarto procedimiento previsto para los funcionarios del poder judicial y el último por enriquecimiento inexplicable.

Por cuanto hace a los delitos y faltas oficiales cometidos por los altos funcionarios, esta Ley prevé el inicio del Juicio Político, en el que la Cámara de Diputados actúa como jurado de acusación y la Cámara de Senadores como jurado de sentencia; por lo que respecta a los delitos del orden común, la Cámara de Diputados debería erigirse en Gran Jurado para dictaminar la

declaración de procedencia y, de resolver, que había lugar a proceder, el alto funcionario quedaba separado del cargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Tratándose de delitos y faltas oficiales de los demás funcionarios, el procedimiento a seguir era en forma ordinaria y, una vez concluido, el Juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y Territorios Federales, a fin de que dictara sentencia.

De conformidad con esta Ley, la remoción de los funcionarios judiciales, Ministros de la Suprema Corte, Magistrados de Circuito, Jueces de Distrito, Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y Jueces del orden común por mala conducta, era solicitada por el Presidente de la República a la Cámara de Diputados y, de considerarse, que procedía la petición se turnaba a la Cámara de Senadores para la resolución correspondiente.

Un punto a destacar dentro de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado, fue lo previsto en el artículo 110, relativo a la situación patrimonial, ya que todo funcionario o empleado público, al tomar posesión de su encargo, debía hacer una manifestación ante el Procurador General de Justicia de la Nación o del Distrito y Territorios Federales, de sus propiedades (bienes muebles), así como de sus depósitos en numerarios en las instituciones de crédito, a fin de que el Ministerio Público estuviera en aptitud de comparar el patrimonio de los funcionarios públicos, antes y después de desempeñar el cargo público.

### **2.2.2 Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios del Estado de 1980.**

La segunda Ley promulgada al amparo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue la expedida el 27 de diciembre de 1980 por el entonces Presidente de la República Adolfo López Portillo, denominada “Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y Altos Funcionarios del Estado”.

Este nuevo ordenamiento, continuó en términos generales con el sistema de responsabilidades vigentes hasta esa fecha, enfocando su atención tanto a los “delitos penales” como a los “delitos oficiales”.

Dentro de los cambios que introdujo el citado cuerpo normativo se destacan: el criterio utilizado para diferenciar a los funcionarios de los empleados, es decir, el fuero constitucional, asimismo, definió los conceptos de “Delitos” y “faltas oficiales”.

En la fracción VIII, del artículo 3, de la aludida Ley, se incluyó un nuevo delito consistente en actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tuvieran el carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los definiera como delitos comunes.

Asimismo, en la fracción VII, del precepto normativo antes enunciado, se determinó que no era un delito oficial violar las garantías individuales cuando ello se originara por actos aislados; las sanciones por faltas oficiales eran más severas para los funcionarios o empleados sin fuero que para los aforados; por otra parte, se hizo extensivo el fuero constitucional a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El procedimiento de solicitud de destitución de los funcionarios judiciales por mala conducta, se prevé sólo en un artículo, a diferencia de la Ley de Responsabilidades de 1939, que se describía en cuatro.

Era aplicable a los altos funcionarios que cometieran delitos oficiales, el juicio político ante el Poder Legislativo mediante la acusación de la Cámara de Diputados ante el Senado, este último erigido en Gran Jurado.

Para aquellos funcionarios y empleados de la federación, cuya actuación afectara los intereses públicos o su buen despacho, se estableció un procedimiento estructurado en dos fases: la primera de ellas, ordinaria ante el Juez Penal que concluía con la formulación de conclusiones y la segunda, ante un jurado popular denominado “Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación”.

Dentro de las sanciones que se podrían aplicar se destacan: la destitución del cargo e inhabilitación por un término no menor de un mes ni mayor de seis meses o inhabilitación hasta por un año para ocupar otro cargo, quedando expeditos los derechos de la Federación y de los particulares para exigir a los funcionarios, la reparación del daño por responsabilidad pecuniaria ante los Tribunales competentes.

En esta Ley los funcionarios públicos no gozaban de fuero constitucional en demandas del orden civil.

Finalmente, por lo que respecta a la situación patrimonial de los funcionarios y empleados públicos, se contempla que todo funcionario y empleado, debería realizar ante el Procurador General de la República o del Distrito Federal, una manifestación de sus bienes tanto a la toma de posesión del cargo como a su conclusión, fijando un plazo de sesenta y treinta días, respectivamente, para presentarla.

### **2.2.3 Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1982.**

En el mes de diciembre de 1882, al asumir Miguel de la Madrid Hurtado la Presidencia de la República, se enfrentó a un Estado devastado en el aspecto económico y moral, la nación había adoptado el lema “la corrupción somos todos, y si todos aceptamos tal estado de cosas, todos deberíamos participar en una renovación moral de la sociedad”.

Es por ello, que el 2 de diciembre de 1982, el Titular del Ejecutivo Federal, hizo llegar a la Cámara de Senadores la iniciativa de reforma al Título IV Constitucional, cuyo fin era prevenir y sancionar la inmoralidad social y la gran corrupción, reformas que fueron aprobadas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, mismas que son de importancia para esta investigación, toda vez que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se sustentó en tales reformas.

Primeramente es de señalar, que este Título cambio su denominación de “Responsabilidades de los funcionarios públicos”, por el de “Responsabilidades de los servidores públicos” y más que reformas constituye un nuevo contenido de dicho Título.

En su artículo 108, se definió constitucionalmente quienes serian considerados servidores públicos para el efecto del régimen de responsabilidades, encontrándose entre ellos los Representantes de Elección Popular; los miembros del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal; los funcionarios y empleados y; en general, a toda aquella persona que desempeñara un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Asimismo, se estableció que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, únicamente podría ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

De igual forma, se prevé que los Gobernadores de los Estados; los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia Locales, serían responsables por violaciones a la Constitución, así como a las leyes federales; por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Al respecto, Carlos A. Morales Paulín, en su obra el Derecho Burocrático señala “la redacción del párrafo tercero del artículo 108 de la Constitución engloba a los servidores públicos responsables de los tres poderes. Su inclusión en el texto de la república implica para ellos un doble régimen de Responsabilidades, uno federal y otro local emanado de las constituciones de cada entidad”<sup>24</sup>

Por último, se consignó que las Constituciones de los Estados de la República se precisaría que el carácter de servidores públicos lo tendrían todos aquellos que desempeñaran un empleo, cargo o comisión en los Estados o Municipios, con lo cual se buscaba garantizar que los principios jurídicos que se inspiraron en la llamada renovación moral, estuvieran presentes en los niveles de Gobierno Federal y Municipal.

Por su parte, el artículo 109, constriñe tanto al Congreso de la Unión como a las Legislaturas de los Estados, a emitir en el ámbito de sus respectivas competencias leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en las que se deberían incluir los tipos de responsabilidad en las que podrían incurrir los servidores públicos, tales como la política, la penal y la administrativa.

---

<sup>24</sup> MORALES PAULÍN, Carlos A., Derecho Burocrático, Porrúa, México, 1995. p. 388

Se incorporó el régimen de responsabilidad administrativa, el cual se aplicaría a todo servidor público que no cumplieran con el Código de Conducta, considerado por la propia Constitución y tendría como base los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, mismo que debía ser observado con motivo del desempeño del empleo, cargo o comisión.

Es importante resaltar, que el citado precepto normativo consideró la autonomía de los procedimientos iniciados con motivo de la responsabilidad política, administrativa y penal, cuidando únicamente que no se aplicaran dos sanciones idénticas por una misma conducta; se incluyó la figura del enriquecimiento ilícito, el cual sería sancionado en los casos y circunstancias en que la norma lo previera.

Por lo que respecta al artículo 110, éste reguló lo relativo a los sujetos, órganos, sanciones y principios fundamentales relacionados con la responsabilidad política.

Dicho precepto también, prevé que los altos funcionarios públicos de los Estados, serían los únicos funcionarios locales a los que se les aplicable un doble régimen de responsabilidad, el federal y el local.

Aunado a lo anterior, se contempló que la resolución que dictara el órgano legislativo federal (Senado), serían únicamente declarativa, pues correspondería al órgano legislativo local, emitir la resolución definitiva.

Se estableció además, que los órganos encargados de substanciar el juicio político serían la Cámara de Diputados (órgano de acusación) y la Cámara de Senadores (órgano de sentencia), aclarando que la Cámara de Diputados desahogaría el procedimiento respetando el derecho de audiencia del inculcado, por lo que la acción política correspondería a la diputación, quien después de substanciar un procedimiento de investigación, determinaría

mediante votación de mayoría absoluta la existencia de elementos suficientes para hacer llegar la acusación al Senado.

El Senado erigido en Jurado de Sentencia, aplicaría la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Asimismo, el multicitado artículo prevé que las declaraciones de las Cámaras de Diputados y Senadores, serían inatacables, es decir, que las resoluciones que emitieran, el derecho no reconocería la existencia de recurso alguno.

Por otra parte, el artículo 111, enuncia los principios reguladores del desafuero o requisito de procedencia, para poder instaurar un juicio de naturaleza penal en contra de aquellos servidores públicos que por virtud de su elevado encargo, gozan de una protección constitucional, tendiente a garantizar la marcha institucional, a través de la no afectación de su libertad personal.

Asimismo, consagró dos principios fundamentales para la imposición de sanciones por faltas en que incurran los servidores públicos, con motivo del ejercicio de su empleo, cargo o comisión, consistentes el primero de ellos, en graduar las sanciones penales de acuerdo a los beneficios obtenidos, los daños y perjuicios causados y, el segundo, relativo a que las sanciones económicas, no podrían exceder de tres tantos del mismo.

El artículo 112, prevé que la inmunidad constitucional referida en el artículo 111, Constitucional tiene por objeto la protección de la función y no la protección de la persona, pues cuando ésta última se encuentra separada de su encargo, queda desprovista del cobijo de la impunidad.

Ahora bien el artículo 113, contiene los principios reguladores de la responsabilidad administrativa, al ratificar el deber de los Congresos Legislativos, tanto federales como locales, de emitir normas relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

El citado artículo, enlista las sanciones básicas en que descansará la efectividad del régimen disciplinario consistentes en: suspensión, destitución, inhabilitación y sanción económica, por lo que respecta a esta última, también se fijan los montos que podrían alcanzar tales sanciones económicas, con motivo de la responsabilidad administrativa, cuyo límite es el mismo que se reserva para la responsabilidad penal.

Finalmente el artículo 114, regula los términos fundamentales que en materia de prescripción regirán para los diferentes tipos de responsabilidad, siendo el caso, que las acciones que se instauren en contra del servidor público derivada de la responsabilidad política, podrían intentarse hasta dentro de un año después de haber dejado el cargo y la sanción se aplicaría, en un periodo no mayor a un año a partir de iniciado el procedimiento.

Asimismo, se determinó que la prescripción de la acción penal nunca sería menor a tres años y, en el supuesto de que se negara la declaración de procedencia de los servidores públicos sobre los que se requiere, los plazos de prescripción se interrumpirían cuando el servidor público desempeñara alguno de los encargos previstos en el artículo 111.

Con relación a la responsabilidad administrativa, cuando las causales sean graves, el plazo de prescripción no será inferior a tres años.

Continuando con nuestro tema, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue expedida el 30 de diciembre de 1982 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año.

En esta Ley, se definen las nuevas bases de las responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que éstos se condujeran con la debida diligencia, honradez, lealtad e imparcialidad.

Dicho ordenamiento, sentó las bases jurídicas para prevenir y castigar la corrupción en el servicio público, se contemplan cuatro modalidades de la responsabilidad siendo estas la penal y la civil sujetas a las leyes respectivas; la política y la administrativa reguladas por la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos.

Con esta Ley, se terminó la confusión entre "delitos y faltas oficiales" y "delitos comunes", factor que en su momento contribuyó a la inaplicación de las leyes que en esta materia estaban en vigor.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinó las conductas por las cuales se incurría en responsabilidad política y la sanción respectiva; asimismo se indica que los Magistrados y Jueces de Distrito de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Magistrados y Jueces del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; los Secretarios de Despacho; los Jefes de Departamento Administrativo; el Jefe del Departamento del Distrito Federal; el Procurador General de la República; el Procurador General de Justicia del Distrito Federal; los Gobernadores de los Estados; los Diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, serían sujetos de responsabilidad política.

Así también, la aludida Ley, determinó que las conductas que afectaran los intereses públicos fundamentales y su buen despacho, eran susceptibles de responsabilidad administrativa y, por lo tanto, se impondría una sanción de esa misma naturaleza.

Se enumeran las obligaciones, a las que estarían sujetos todos los servidores públicos, cuya vigilancia quedo a cargo del superior jerárquico, así como del Órgano de Control de la dependencia o entidad, otorgando a éste último, facultades para la imposición de sanciones disciplinarias, tales como la amonestación privada y pública, la destitución para los trabajadores de confianza y suspensión hasta por tres meses.

A mayor abundamiento, es de señalar que la referida Ley, contempla como autoridad especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, a la entonces Secretaría de Contraloría General de la Federación ahora Secretaría de la Función Pública, a quien le correspondía identificar las responsabilidades administrativas en que pudieran incurrir; así como aplicar las sanciones disciplinarias, tales como la destitución de cualquier servidor público no designado por el Presidente de la República, la sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito e inhabilitación por resolución jurisdiccional para volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público hasta por veinte años.

De igual forma, se ordenó que cada dependencia tendría que contar con órganos específicos a los que el ciudadano tuviera fácil acceso, a fin de que presentara las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, lo que constituyó una innovación.

En cuanto al procedimiento administrativo, este se ciñe a las garantías constitucionales, toda vez que los órganos actuarían con celeridad e imparcialidad y los servidores públicos tendrían oportunidad de ser escuchados, instrumentándose así, un procedimiento más claro y sencillo, además de que el procedimiento político y penal son autónomos.

Contempla recursos administrativos para la impugnación de los actos sancionadores, tales como el recurso de revocación que se interpondría ante la propia autoridad, sin perjuicio de que los servidores públicos sancionados impugnarán la resolución administrativa directamente ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otra parte, se incluye la sanción económica por violaciones graves y sistemáticas, a los planes, programas y presupuestos, así como a las leyes que determinen el manejo de fondos públicos.

Asimismo, regula el procedimiento de “declaración de procedencia”, en el que se desarrollaría una investigación, tendiente a determinar la presunta comisión de delitos atribuibles a los servidores públicos, para los cuales la constitución determina el requisito de desafuero para así, proceder en su contra con arreglo a la legislación penal.

A diferencia de la legislación que le antecedió, esta Ley reguló cuestiones novedosas tales como el conflicto de intereses y el nepotismo.

Se incluyó por primera vez, lo relativo al registro patrimonial de los servidores públicos, para lo cual la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, ahora Secretaría de la Función Pública, llevaría dicho registro y daría un seguimiento a la evolución patrimonial de los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como del Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales del trabajo, entre otros.

En virtud de lo anterior, los servidores públicos desde el nivel de Jefe de Departamento o cargo paraestatal equivalente hasta el Presidente de la República, tendrían la obligación de manifestar sus bienes, tanto al asumir su

cargo como al concluirlo, así como anualmente, con la finalidad de que la autoridad realizara las verificaciones pertinentes.

La Ley en cita, determinó los siguientes plazos para la presentación de las declaraciones de situación patrimonial: dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión del encargo; dentro de los treinta días naturales siguientes a la conclusión del encargo y durante el mes de mayo de cada año.

#### **2.2.4 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

La actual Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, fue expedida el 12 de marzo de 2002, por el entonces Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Vicente Fox Quezada y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 13, del mes y año en cita y su creación se debió a la necesidad de contar con una legislación que regulara específicamente las responsabilidades administrativas.

Con la expedición de esta Ley, se derogaron los Títulos Primero “Disposiciones Generales”, Tercero “Responsabilidades Administrativas” y Cuarto “Registro patrimonial de los servidores públicos” de Ley Federal Responsabilidades de los Servidores Públicos; mientras que los procedimientos establecidos en el Título Segundo de la citada Ley, es decir, el juicio político y declaración de procedencia continúan vigentes.

Es menester señalar, que a nivel local, es decir, Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, continua vigente.

Continuando con nuestro tema, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, preserva los principios relativos al Título Cuarto Constitucional, se extiende la facultad para aplicar la referida Ley a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal; a los Tribunales Agrarios; al Instituto Federal Electoral; a la Auditoría Superior de la Federación; a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como al Banco de México.

Con esta Ley se agrupa en un solo ordenamiento jurídico, las normas relativas a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, dejando como cuestión aparte las responsabilidades política, civil y penal.

Asimismo, se imponen controles adicionales y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento del poder de influencia o de la información a que tenga acceso el servidor público, por virtud del empleo, cargo o comisión que desempeñe; esto incluso por una temporalidad de hasta un año después de la conclusión de su encargo.

Se impide a los servidores públicos con ciertos cargos en el Instituto Federal Electoral y en particular a sus Consejeros y los Magistrados del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aceptar

posiciones en la Administración que haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

Por lo que respecta a la situación patrimonial de los servidores públicos, se modernizó el sistema de información del registro patrimonial de los servidores públicos; se amplió el catálogo de servidores públicos obligados a presentar declaración patrimonial y se incluye la modernización para su presentación por medios magnéticos o remotos de comunicación electrónica.

A fin de asegurar el cabal cumplimiento de los principios que esta Ley impone a los servidores públicos, se contempla la creación de un “*Código de Ética*”, aplicable a la Administración Pública Federal.

Se implementa como medida precautoria para que se cumplan las sanciones económicas, el embargo precautorio en el caso de posible aplicación de la misma.

Otra innovación de considerable importancia, es que se amplía el plazo de prescripción de las facultades de la autoridad para imponer sanciones, ya que ahora tales facultades prescriben en tres y cinco años, según la modalidad de la responsabilidad.

Se impone a las dependencias, entidades e instituciones públicas la obligación de proporcionar información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro

tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubinarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquellos.

Se modificó la figura de la reincidencia dándole mayor claridad a este supuesto.

Se incluye como novedad, que en caso de que la sanción impuesta al servidor público, se hubiere difundido por algún medio masivo de comunicación y al no haber responsabilidad que fincar, la autoridad deberá hacer pública tal circunstancia.

En cuanto a las sanciones económicas, se prevé que éstas no podrán ser en menor o igual proporción que el daño, perjuicio o beneficio obtenido y mayor a tres tantos, a diferencia de los dos tantos que se establecían en la anterior Ley y que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Otra cuestión a resaltar, es el hecho de que en el procedimiento administrativo de responsabilidades, se otorgarán cinco días al servidor público, posteriores a la audiencia de Ley para que presente las pruebas que desvirtúen el hecho irregular que le fue atribuido.

Y finalmente, reconoce un plazo de cuarenta y cinco días hábiles, prorrogables por una sola vez a las autoridades para que resuelvan los procedimientos disciplinarios.

## **CAPITULO 3**

### **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**

Los servidores públicos pueden incurrir en responsabilidad administrativa cuando en el desempeño de sus funciones, su conducta contravenga alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las obligaciones contenidas en el precepto normativo antes mencionado, tienen como propósito salvaguardar los criterios de legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia que tutela el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, la identificación de las conductas infractoras, no debe limitarse sólo a la ley reglamentaria, toda vez que se pueden encontrar un sin número de disposiciones, reglamentos, acuerdos y manuales de organización interna, que fijan obligaciones administrativas específicas para los servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, permitiendo a la autoridad sancionadora, allegarse de diversos ordenamientos con los que se acreditara la existencia o no de responsabilidad administrativa.

#### **3.1. Sujetos de Responsabilidad Administrativa.**

Los servidores públicos sujetos de responsabilidad administrativa, son todos los referidos en el artículo 108, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra refiere:

**“Art. 108.-** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión

de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

“El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.”

Por su parte, el artículo 2, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señala que además de los servidores públicos federales mencionados en el artículo 108, Constitucional, son sujetos de responsabilidad, todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

**“ARTÍCULO 2.-** Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

Del precepto legal antes invocado, se desprende que por el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado, se obtiene la calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un

contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, un contrato de honorarios o designación de cualquier otra naturaleza.

En virtud de lo anterior, tenemos que “el sujeto activo del hecho ilícito, es un ‘individuo’ con una relación especial de sujeción derivado de su posición jurídica de servidor público, que participa en el ejercicio del poder público, sujeto a una relación jerárquica y obligado a ajustar sus actos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.”<sup>25</sup>

En ese orden de ideas, si la persona no cuenta con la calidad de servidor público, aún y cuando infrinja diversas normas e incluso incurra en ilícitos, su conducta no producirá una infracción disciplinaria, ya que al no participar en la relación jerárquica, no nacen para él las obligaciones como servidor público y, por lo tanto, no podrá violentarlas.

El poder disciplinario se ejercerá sobre todos los funcionarios, ya sea que sus funciones las realice en la Administración Pública Centralizada o Descentralizada, siendo indispensable que tengan el carácter de servidores públicos.

Cabe mencionar, que los sujetos de responsabilidad administrativa, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, únicamente comprende a los servidores públicos en el ámbito federal, haciendo alusión en su artículo Segundo Transitorio que las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Distrito Federal.

Por su parte, el sujeto pasivo de la infracción necesariamente deberá ser el ente público.

---

<sup>25</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *op. cit.* p. 100.

Finalmente, es de mencionarse que en el campo de la Administración Pública Federal, el único servidor público que no es sujeto responsable por infracciones administrativas es el Presidente de la República, por mandato del propio artículo 108, de nuestra Carta Magna.

### **3.2 Autoridades administrativas competentes para imponer sanciones.**

La facultad sancionadora con motivo de faltas cometidas por los servidores públicos de la Administración Pública Federal en el ejercicio de sus funciones, le corresponde a cada uno de los Poderes de la Unión de manera interna y de conformidad con los procedimientos que la ley exige.

Lo anterior, es así toda vez que el artículo 53, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la Cámara de Diputados, cuenta con su propia Contraloría Interna con facultades para recibir quejas; realizar investigaciones; llevar a cabo auditorias y aplicar procedimientos y sanciones inherentes a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la misma.

Por lo que respecta a la Cámara de Senadores, los artículos 112 y 113, de la Ley Orgánica en cita, prevé que el Senado cuenta con una Contraloría Interna, la cual tiene a su cargo la auditoría interna del ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara, incluyendo los recursos asignados a los grupos parlamentarios, mismos que deberán presentarle un informe semestral con la debida justificación del uso y destino de los recursos que la Cámara les otorgue.

Por su parte, la Contraloría Interna tiene facultades para auditar a los grupos parlamentarios respecto del ejercicio de los recursos que le son

asignados por la Cámara de Senadores, quien debe presentar al Pleno por conducto de la Mesa Directiva un informe semestral sobre el ejercicio del presupuesto de egresos de la Cámara a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación para los efectos legales conducentes.

Ahora bien, en el Poder Judicial de la Federación, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, concede facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal para aplicar los procedimientos de responsabilidades administrativas a los empleados y trabajadores del Poder Judicial.

Por lo que hace al Poder Ejecutivo, es de mencionar que de conformidad con lo indicado en el artículo 10, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cada una de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, deben existir los Órganos Interno de Control, con áreas encargadas para el conocimiento, trámite y resolución de las quejas o denuncias presentadas en contra de los servidores públicos adscritos a su competencia, a la cual se le denomina Área de Quejas y Denuncias.

Asimismo, forma parte de dicho Órganos Internos de Control, el Área de Responsabilidades, la cual es la competente para incoar el procedimiento administrativo disciplinario, aplicar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, en su caso, imponer las sanciones respectivas.

En ese sentido, la fracción XVII del artículo 37, de la Ley Orgánica de la Administración Pública; 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 79, fracción I, y 80, fracción I, punto I, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, facultan a la referida Secretaría de Estado, a los Titulares de los Órganos Internos de

Control, así como a los Titulares de las Área Responsabilidades, para imponer las sanciones respectivas.

Por otra parte, en la Procuraduría General de la República, sus servidores públicos serán sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que se les podrá imponer mediante el procedimiento disciplinario las sanciones contempladas en este ordenamiento, cuando incurran en faltas o infracciones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Asimismo, es de señalar que cuando la conducta irregular de que se trate, entrañe la comisión de un delito se dará aviso al Ministerio Público Federal, para que proceda según corresponda, aunado a lo anterior la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece la tramitación de un procedimiento especial para los Agentes del Ministerio Público Federal, los Agentes de la Policía Federal Ministerial y los Peritos, que incurren en responsabilidad o infrinjan alguna de las obligaciones contenidas en el Capítulo VIII, del ordenamiento en cita.

### **3.3 Queja y Denuncia.**

Uno de los puntos medulares en los que descansa la iniciativa de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la participación ciudadana como una de las formas de prevención y radicación de la corrupción.

Situación que se ve reflejada en el artículo 10, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que a la letra reza:

**“ARTÍCULO 10.-** En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia”

De la lectura al artículo en cita, se desprende la creación de unidades específicas en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, a las que el público en general tendrá fácil acceso, con el objeto de que cualquier particular denuncie el incumplimiento de los servidores públicos respecto a sus obligaciones.

Con lo anterior, se pretende fundar un marco jurídico a través del cual se vigile la actuación de los servidores públicos, con la finalidad de que su conducta sea apegada a la Ley, así como a los principios rectores de la función pública y evitar así, la irresponsabilidad de los servidores públicos que ocasiona la corrupción e ineficacia en la atención al público, falta de probidad y vocación del servicio.

Consecuentemente, se pretende la existencia de un mejor control de las funciones de los servidores públicos y una exigencia de responsabilidad ante la sociedad por su mala actuación, con la finalidad de mejorar la imagen de los órganos de administración y una mayor confianza institucional.

Asimismo, se deja en claro el compromiso del Estado de crear canales de comunicación de los gobernados ante los órganos y dependencias de aquél, con el objeto de que puedan presentar sus quejas o denunciar por la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir un servidor público, originada por el incumplimiento de sus obligaciones, es decir, es una instancia

con la que cuentan los particulares para denunciar las irregularidades en que incurran los servidores públicos.

A mayor abundamiento, es de señalar que a través del citado precepto normativo, se garantiza a los particulares no sólo la oportunidad de presentar quejas y denuncias en contra de los servidores públicos, sino además facilitar dichos canales, evitando trámites, formalidades o plazos excesivos.

Derivado del referido artículo 10, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y de conformidad con lo previsto en el artículo 39, fracciones III y IV, 79, fracción I y 80, fracción III, punto 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, corresponde a la Unidad de Atención Ciudadana, a los Titulares del Órgano Interno de Control, así como a los Titulares de las Área de Queja y Responsabilidades:

**“ARTÍCULO 39.-** Corresponderá a la Unidad de Atención Ciudadana el ejercicio de las siguientes atribuciones:

...

**III.** Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos; realizar, cuando así proceda, las investigaciones que se requieran para la integración de los expedientes respectivos, y turnarlos a la autoridad competente, así como dar seguimiento hasta su resolución al procedimiento administrativo disciplinario;

**IV.** Recibir y dar trámite a las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes que se presenten sobre trámites y servicios; turnarlos a la autoridad competente, y darles seguimiento hasta su conclusión, así como asesorar y, en su caso, realizar las gestiones que permitan atender los planteamientos de la ciudadanía, conforme a lo previsto en las disposiciones que al respecto emita la Secretaría;”

**“ARTÍCULO 79.-** Los titulares de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en la que sean designados o de la Procuraduría, las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

**“ARTÍCULO 80.-** Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

**“III.** Titulares de las Áreas de Quejas:

**“1.** Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y emitir el acuerdo de archivo por falta de elementos o de turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;”

De lo que se colige, que corresponde tanto a la Unidad de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública, a los Titulares de los Órgano Interno de Control, así como a los Titulares de las Áreas de Quejas y Denuncias, recibir las quejas y denuncias que se formulen por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevar a cabo las investigaciones respectivas para la integración de los expedientes y determinar lo conducente.

En esta tesitura resulta necesario definir los conceptos de queja y denuncia, figuras previstas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Denuncia “es la instancia por la que una persona física o moral, hace del conocimiento de los órganos estatales la comisión de irregularidades en el

servicio público o el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, aún cuando los actos u omisiones que la originan no le causan agravios personales, es decir, pueda denunciar en forma escrita o verbal cualquier persona, aunque no este directamente interesado, ni se vea afectada por los hechos o actos que motivaron la denuncia.

“De igual modo, con el carácter de denuncia se reciben las instancias producidas o pronunciadas (a causa de las irregularidades en el desempeño de una actividad gubernamental) por una autoridad o persona que actúa en el ejercicio de la función pública. En tal sentido se concibe a la denuncia como una demanda hecha ante la autoridad competente con el objeto de tener la imposición de una sanción a un servidor público por alguna irregularidad o falta.”<sup>26</sup>

Por su parte, la Queja es una instancia similar a la denuncia, por la que una persona físico o moral hace del conocimiento de la autoridad respectiva, la comisión de irregularidades en el servicio público o el incumplimiento de las obligaciones que las disposiciones legales y administrativas imponen a algún servidor público, con la salvedad de que en ésta los actos u omisiones que la originan le causan agravios a quien la formula.

De este modo, solamente podrá presentar una queja la parte directamente afectada o interesada por los hechos o actos que la motivaron.

Por otra parte la Secretaría de la Función Pública, define a la Queja y Denuncia de la siguiente forma:

---

<sup>26</sup> SOBERANES FUENTES, José Luis, La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Porrúa, México 1993, p. 75.

“**Queja:** manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, misma que los hace del conocimiento de la autoridad.

“**Denuncia:** manifestación de hechos presuntamente irregulares, en los que se encuentran involucrados servidores públicos en ejercicio de sus funciones, que afectan la esfera jurídica de una persona, que se hacen del conocimiento de la autoridad por un tercero.”<sup>27</sup>

De la lectura a los conceptos mencionados con antelación, se desprende que si bien la figura de la queja y la denuncia tienen similitudes, tales como que a través de ellas se hace del conocimiento de la autoridad hechos presuntamente irregulares; se encuentran involucrados servidores públicos; se afecta la esfera jurídica de un ciudadano, la diferencia radica en que en la denuncia es un tercero quien hace del conocimiento los hechos irregulares y en la queja es el propio afectado.

En ese orden de ideas, es de mencionar que, las quejas o denuncias pueden presentarse verbalmente, por escrito o por cualquier medio de comunicación, que permita a la autoridad administrativa, allegarse de las mismas, ya sea por fax, teléfono, correo electrónico, radio, televisión o periódicos.

A fin de que la autoridad administrativa, cuente con los datos o indicios que le permitan realizar las investigaciones pertinentes y allegarse de los elementos necesarios para la determinación de la existencia de la responsabilidad administrativa, es necesario que la queja o denuncia, cuente con elementos mínimos de procedibilidad tales como:

---

<sup>27</sup> Lineamientos Técnicos y Operativos para el Proceso de Atención Ciudadana, emitidos en el mes de mayo de 2002, por la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo

El nombre y datos de localización del quejoso o denunciante; se especifique, de ser posible, el nombre del servidor público involucrado o proporcione su descripción física; indique el lugar de adscripción del servidor público y exprese las circunstancias de tiempo, lugar y modo de la ejecución de los hechos presuntamente irregulares.

Una vez que el Área de Quejas y Denuncias, tiene conocimiento de los hechos presuntamente irregulares, solicitará al ciudadano ratifique su queja o denuncia, con la finalidad de que, en caso de ser posible, aporte mayores elementos de prueba, sin embargo, el hecho de que la misma no sea ratificada, no será óbice para que la autoridad investigadora continúe con la investigación y arribe a la determinación correspondiente.

Siendo menester señalar, que la etapa de investigación se puede iniciar de forma oficiosa derivado de las facultades de vigilancia, revisión y fiscalización de los Órganos Internos de Control o por la presentación por parte de los particulares de quejas y denuncias; siendo en ambos casos, importante la obligación de respetar y hacer respetar la formulación de las mismas.

Por otra parte, la autoridad investigadora, cuenta con las facultades necesarias para solicitar al interesado que coadyuve con la misma, a fin de allegarse de los elementos necesarios para arribar a una determinación.

Ahora bien, en el caso de que el ciudadano que presentó su queja o denuncia, llegare a desistirse expresamente de sus manifestaciones o dejara de concurrir cuando se le hubiere solicitado su ratificación o comparecencia en materia administrativa, dicha situación no impide a la autoridad investigadora, llegar a la determinación que en derecho corresponda, con la finalidad de determinar la existencia o no de responsabilidad.

De igual forma, de los hechos que se planteen en las manifestaciones de los interesados, se puede desprender la comisión de delitos del ámbito penal cometidos por parte de los servidores públicos, en tal caso, es obligación del Titular del Órgano Interno de Control o, de quien designe éste, denunciar ante las autoridades competentes tales hechos, tramitándose por cuerdas separadas ambos procedimientos, toda vez que como se mencionó en capítulos anteriores las responsabilidades a que hace referencia el Título Cuarto Constitucional son de carácter autónomo.

No obstante, que la investigación e instrucción del procedimiento disciplinario, ha sido atribuido a los Órgano Interno de Control de las dependencias y entidades de la Administración Pública, cuando la Secretaría de la Función Pública determine que por la importancia y trascendencia del asunto requerirá conocer de éste, podrá atraer el expediente del asunto que se trate.

Una vez agotada la etapa de investigación de una queja o denuncia, éstas se pueden concluir de la siguiente manera<sup>28</sup>:

a) Archivo por falta de elementos, en virtud de que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante la investigación, no resultaron fehacientes y suficientes para acreditar la existencia de responsabilidad administrativa atribuible a algún servidor público.

b) Incompetencia para conocer del asunto, toda vez que la autoridad no cuenta con las facultades para conocer del mismo y deberá remitirlo a la autoridad competente.

c) Improcedencia del asunto, se emite cuando la queja o denuncia presentada, no contiene los datos o indicios que permiten advertir la presunta

---

<sup>28</sup> *Ídem.* pp. 61-63.

responsabilidad del servidor público, ya sea por que no se cuenta con los elementos mínimos que permitan material y jurídicamente iniciar su investigación, aunado a que es anónima o que habiéndose proporcionado nombre del quejoso o denunciante, no contenga datos de localización o éstos resultan falsos; o no atiende el requerimiento adicional de información formulado por el Órgano Interno de Control.

d) Turno al Área de Responsabilidades para el inicio del procedimiento administrativo disciplinario.

Coligiéndose de lo anterior, que en cualquier caso, la autoridad administrativa se encuentra obligada a realizar las investigaciones pertinentes, a fin de determinar la comisión de conductas irregulares atribuibles a los servidores públicos.

Asimismo, la autoridad tiene la obligación de hacer del conocimiento del interesado, el resultado de la investigación, ello en observancia al derecho de petición que tienen los gobernados consagrado en el artículo 8º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **3.4 Procedimiento administrativo disciplinario.**

A fin de continuar con el desarrollo del presente Capítulo, es necesario determinar el concepto y características del procedimiento administrativo y, para ello, es preciso entender el género al que pertenece, en ese sentido definiremos en primer lugar el término "proceso" como "el conjunto de actos regulados por la ley y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado, en el caso concreto mediante la decisión del juez competente".<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Porrúa, México, 1985, p. 493

Por su parte, Cipriano Gómez Lara, refiere que el “proceso es pues un conjunto de procedimientos, entendiéndose éstos, como conjunto de normas o maneras de actuar, y comprende nexos entre sus sujetos que se establece durante la substanciación del litigio.”<sup>30</sup>

Ahora bien el Maestro Acosta Romero, define al procedimiento como “Aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular o una autoridad distinta, que deriva de los efectos de un acto administrativo.”<sup>31</sup>

Al ser de esta manera, se puede decir que la diferencia entre el proceso y el procedimiento radica en que, en este último los particulares tienen derecho a intervenir en su deducción.

En ese orden de ideas, Gabino Fraga, en su clásico Derecho Administrativo dice que "el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo".<sup>32</sup>

Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, afirma: "el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades -ordenados y metodizados en las leyes administrativas- que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativos, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin".<sup>33</sup>

En este sentido, se puede decir que en materia de responsabilidades administrativas, el procedimiento se puede definir como el conjunto de actos regulados por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los

---

<sup>30</sup> GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General de del Proceso, México, UNAM, 1974, p. 221.

<sup>31</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo Especial, T. II, Porrúa, México, 1999, p. 601.

<sup>32</sup> FRAGA, Gabino. op. cit. p.255.

<sup>33</sup> SERRA ROJAS, Andrés. op. cit. p. 273.

Servidores Públicos, que debe seguir la autoridad administrativa (Secretaría de la Función Pública, Contralor interno o el Titular de las Área de Responsabilidades), para la emisión de un acto administrativo.

Ahora bien, en el procedimiento administrativo disciplinario, la autoridad administrativa debe realizar los actos contemplados en el artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de determinar, si los servidores públicos involucrados incurrieron o no en las irregularidades administrativas que les fueron atribuidas y, de ser el caso, imponer las sanciones disciplinarias a que se hagan acreedores.

En los párrafos subsecuentes, se describirá cada una de las etapas que conforman el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

#### **3.4.1 El citatorio y la notificación.**

Agotada la investigación efectuada por el Área de Quejas y Denuncias, integrado el expediente respectivo y determinada la procedencia del asunto, dicha Área elaborará el acuerdo de turno al Área de Responsabilidades.

El artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, considera los aspectos esenciales del procedimiento, al hacer efectiva la garantía que todo proceso debe considerar a favor del servidor público, es decir, el derecho de audiencia, en virtud de que a través de éste se tutelan los principio de legalidad y seguridad jurídica consagrados en nuestra Carta Magna.

Lo anterior es así, toda vez que al considerar el Área de Responsabilidades, la existencia de elementos suficientes para instruir procedimiento, cita al presunto responsable a la audiencia señalada en la

fracción I, del artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, para lo cual la autoridad competente emite el citatorio para la audiencia, mismo que deberá estar fundado y motivado.

En virtud de lo anterior, el citatorio deberá contener:

- a) El nombre completo del servidor público presunto responsable, así como su domicilio.
- b) Cargo con el que cometió la infracción.
- c) Fundamento relativo a la competencia de la actuación de la autoridad.
- d) Día, hora hábil y lugar en el que se realizará la audiencia y autoridad ante la que se desarrollará.
- e) Fundamentación y motivación respecto de la conducta irregular atribuida.
- f) La indicación de que el servidor público podrá comparecer asistido de un defensor.
- g) Apercibimiento en el que se indique, que en caso de no comparecer a la audiencia sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.
- h) Requerimiento al presunto responsable para que señale domicilio para notificaciones personales, en la sede del Órgano Interno de Control, apercibiéndolo que de no hacerlo se notificará por rotulón.
- i) Los ordenamientos legales infringidos, manuales de organización, procedimientos, circulares, instructivos u otros, refiriendo artículos, fracciones e incisos.
- j) Firma autógrafa de la persona facultada y competente para iniciar el procedimiento.

Aunado a lo anterior, se deberán vincular en el citatorio los siguientes elementos:

- 1.- Conducta irregular del servidor público.
- 2.- Obligaciones infringidas de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 3.- El puesto y funciones desempeñadas.
- 4.- Ordenamiento jurídico violentado.

En ese orden de ideas, se puede asegurar que la fase de instrucción del procedimiento administrativo de responsabilidades, comienza con la notificación del citatorio para audiencia de Ley, al servidor público presunto responsable, mismo que deberá notificarse personalmente.

Es importante señalar que entre la fecha citación y la celebración de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco días, ni mayor de quince días hábiles.

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, no contiene disposición alguna en la que se encuentre prevista, la forma en que se deberán efectuar las notificaciones, sin embargo, en el artículo 47, de la Ley en cita, se prevé que las cuestiones subjetivas no previstas por los Títulos Segundo y Tercero, se aplicará de manera supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Consecuentemente, la notificación se realizará de conformidad con lo previsto en el Capítulo III, del Título Séptimo del Código Federal de Procedimientos Civiles, que comprende de los artículo 302 al 321, en los que se regula la forma de realizar las notificaciones.

Ahora bien, al ser el citatorio a audiencia de ley la primera notificación que se hará del asunto al servidor público y con el cual se emplazará al procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, la notificación deberá realizarse de forma personal, como se establece en el artículo 309, del Código Federal de Procedimientos Civiles, siguiendo de una serie de formalidades.

Al tratarse de notificaciones personales, en caso de no encontrar al servidor público buscado en el domicilio señalado en el oficio, el notificador dejará citatorio para que lo espere el siguiente día hábil a la hora fijada, con la finalidad de que se lleve a cabo la notificación; si a pesar de haber dejado citatorio, el servidor público no atendiera la notificación, ésta se llevará a cabo por instructivo, dejando la documentación correspondiente, es decir, el original del citatorio y copia con firma autógrafa del instructivo.

Es menester señalar, que al efectuar la notificación, es requisito que el servidor público designado para realizarla, se cerciore de que el buscado vive en la casa señalada en el oficio y de no poder hacerlo, no se llevará a cabo la diligencia, situación que deberá ser asentada para constancia del expediente y enterará a la autoridad administrativa.

Por otra parte, si el servidor público buscado o la persona que atiende el citatorio, se negara a recibir la documentación, la diligencia se llevará a cabo mediante instructivo, que será fijado en la puerta del domicilio buscado y asentará razón de dicha circunstancia.

En el supuesto de que el servidor público asignado para efectuar la notificación, no pudiera cerciorarse fehacientemente de que el domicilio señalado es el del buscado, dicha notificación puede realizarse en el lugar donde habitualmente trabaje el servidor público involucrado o cualquier lugar en el que se encuentre.

Sin embargo, de no encontrar al servidor público buscado en el domicilio fijo, se ignore el mismo o, se encuentre desaparecido, la notificación se llevará a cabo a través de edictos, los cuales se publicaran por tres veces, de siete en siete días en el Diario Oficial de la Federación, así como en uno de los periódicos de mayor circulación en la República, haciéndosele saber que deberá presentarse dentro del término de treinta días, contados a partir del día siguiente al de la última publicación.

### **3.4.2 Audiencia de ley.**

La audiencia “es el acto mediante el cual el servidor público comparece ante autoridad que debe ser competente, para declarar lo que a su derecho convenga y en el ejercicio de su garantía de audiencia.”<sup>34</sup>

En este sentido, es de mencionar que con la audiencia de ley, se pretende salvaguardar las garantías de legalidad y seguridad jurídica de los servidores públicos presuntos responsables, a fin de que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Una vez notificado el citatorio y en un plazo no menor de cinco ni mayor a quince días hábiles, deberá llevarse a cabo la audiencia de Ley.

La celebración de la audiencia se realizará el día y a la hora fijada en el citatorio, ante funcionario competente, elaborándose el acta en la que se hará constar el desarrollo de la misma, los argumentos expuestos por el presunto responsable en su defensa, los preguntas planteadas si las hay, sus respuestas, en caso de que el servidor público este de acuerdo en contestarlas, de ser el caso, la relación de documentos exhibidos y entregados como

---

<sup>34</sup> GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2007. p.15.

pruebas por el servidor público involucrado, así como los acuerdos que la autoridad emita.

En este momento procesal, se pueden presentar diversas hipótesis, una de ellas es la prevista en el artículo 31, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, relativa a que el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad administrativa, respecto de los hechos imputados en el oficio citatorio.

Ante esta situación, la autoridad procederá a dictar la resolución correspondiente, salvo que quien conozca del procedimiento disponga de la recepción de pruebas, con la finalidad de demostrar la veracidad de la confesión realizada. En el supuesto de que la autoridad administrativa resolviera aplicar sanción económica, la misma será de dos tercios de la sanción aplicable, sin embargo, esta debe ser cantidad suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados y queda a juicio de quien resuelve, si aplica o no las otras sanciones previstas en la Ley.

También se puede dar el caso, de que a pesar de haber notificado conforme a las disposiciones legalmente aplicables al servidor público, éste no concurra a la audiencia prevista en el artículo 21, fracción I, párrafo tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en cuyo supuesto, se tendrán por ciertos los hechos imputados.

En conclusión, la audiencia de Ley es el momento procesal oportuno para que el presunto responsable, argumente lo que a su derecho convenga, es decir, lo que crea necesario y suficiente para desvirtuar las irregularidades imputadas.

Es el momento en el que haciendo uso de su garantía de audiencia, refuta las aseveraciones que la autoridad administrativa le hizo sabedora a través del oficio citatorio.

### **3.4.3 Ofrecimiento de pruebas.**

Una vez concluida la audiencia de Ley, la autoridad administrativa concederá al presunto responsable, un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen, como lo prevé la fracción II, del artículo 21, de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El servidor público involucrado, puede ofrecer todo tipo de pruebas reconocidas en la Ley y basadas en los principios señalados en el Título Cuarto del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme a lo prevé el artículo 47, de la ley en cita, tales medio de prueba pueden consistir en documentos públicos y privados; dictámenes periciales; reconocimiento o inspección judicial; testimoniales; fotografías; escritos y notas taquigráficas; todos aquellos elementos aportados por los descubrimiento de la ciencia; las presunciones y la confesional.

Resulta importante mencionar, que la prueba confesional sólo puede ser a cargo del servidor público presunto responsable y no de la autoridad, toda vez que por la naturaleza jurídica del procedimiento, no se esta en presencia de un litigio en el que las partes se encuentren en controversia.

En ese orden de ideas, se puede mencionar que la confesional a cargo del servidor publico puede ser expresa, es decir, “la formulada con palabras y

señales claras que no dejen lugar a dudas”<sup>35</sup>, como se contempla e en el artículo 31, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, situación que ya fue mencionada en párrafos anteriores; o también puede existir la confesión tácita es decir “ la que se infiere de algún hecho o se supone por la Ley, en realidad esta forma de confesión, constituye una presunción *juris tatum*”.<sup>36</sup>

Situaciones que en el caso del procedimiento administrativo de responsabilidades, pueden presentarse al momento de comparecer ante la autoridad administrativa para el desahogo de la audiencia de ley y hasta antes de dictar resolución y puede ser de forma verbal o al desahogar su comparecencia de forma escrita.

Los documentos públicos y privados, son el medio probatorio a través del cual el presunto responsable pretende acreditar la veracidad de sus manifestaciones a través de textos escritos.

Los documentos públicos, son aquellos cuya expedición esta encomendada por la Ley, los cuales son emitido por funcionarios públicos revestidos de fe pública o en ejercicio de sus facultades.

Siendo importante mencionar, que existen un sin número de ellos, tan es así que se han clasificado como judiciales, administrativos, notariales y registrales.

Los documentos privados, son los expedidos por los particulares o por funcionarios públicos, cuando no actúan en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>35</sup> DE PINA VARA, Rafael de, Tratado de pruebas civiles, Porrúa, México 1942, p. 141

<sup>36</sup> *Ibidem*. p. 142.

Ahora bien, aquellos ciudadanos que fueron servidores públicos y que al momento de la citación, se encuentran separados de su encargo o por la naturaleza de la separación del encargo, no cuenten con elementos documentales que puedan presentar para su defensa, al no tener acceso a los mismos, se ubica en el supuesto de indefensión probatoria, en virtud de que no le es posible acceder a los archivos de la que fue su Área de adscripción.

Sin embargo, puede solicitarse a la autoridad que requiera los documentos a las respectivas áreas,

Tratándose de la prueba testimonial, es de señalar que, en ocasiones es ofrecida a cargo de otras personas que son o fueron servidores públicos a los que les consta los hechos materia del procedimiento disciplinario, para tal caso, se debe estar a lo que prevén los artículos 169 y 174, del Código Federal del Procedimientos Civiles, relativos a que dicha testimonial será admitida cuando a juicio del que juzga sea indispensable su desahogo y llegar así a la verdad de los hechos.

De igual forma se prevé, que para el caso de haber sido admitida la testimonial a cargo de servidores públicos en funciones, la misma será desahogada mediante oficio, a través del cual se remitirán las preguntas previamente exhibidas por el oferente.

En cuanto a los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, es de mencionar que la Autoridad Administrativa, se encuentra limitada en cuanto al ofrecimiento de estas pruebas, en virtud de que en mucha de las ocasiones, a pesar de no tener limitaciones para allegarse de las pruebas necesarias para conocer a la verdad de los hechos, se contrapone a su competencia determinada en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, por lo que deberá recurrir a la prueba pericial haciendo de dicha situación una causa para prolongar el procedimiento.

Una vez que el presunto responsable ha ofrecido las pruebas, la Autoridad Administrativa deberá desahogarlas, de conformidad con lo establecido en la Ley procesal supletoria.

#### **3.4.4 Cierre de instrucción.**

En el Derecho Procesal Civil, la instrucción es "el periodo del juicio civil durante el cual se producen las pruebas y se oyen los alegatos de las partes, a fin de poner el proceso en estado de citación para sentencia".<sup>37</sup>

En el materia de responsabilidades administrativas, una vez agotada la fase procedimental y no habiendo pruebas pendientes por desahogar, la autoridad administrativa procede al cierre del periodo de instrucción, ello a través de un acuerdo en el que además se ordenará dictar la resolución que en derecho proceda.

#### **3.5 Resolución.**

Una vez que la autoridad ha llevado a cabo el desahogo de la audiencia de ley; ha concedido al presunto responsable un período para ofrecer pruebas y éste ofreció los elementos de prueba que estimó pertinentes, relacionados con los hechos que le fueron atribuidos y se realizó el desahogo de las pruebas que se admitieron, la autoridad realizará la valoración de todos aquellos elementos de prueba que se encuentran en el expediente administrativo disciplinario y emitirá, la resolución correspondiente.

La resolución administrativa por lo tanto es el acto declarativo que pone fin al procedimiento administrativo disciplinario, en el cual se determina la existencia o inexistencia de la responsabilidad administrativa y en la cual, de ser el caso, se impone la sanción respectiva.

---

<sup>37</sup> PALLARES, Eduardo, Diccionario de derecho procesal civil, décimo quinta edición, Porrúa, México, 1983, p. 424.

La resolución, deberá ser dictada por la autoridad administrativa dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles siguiente al desahogo de la última probanza admitida, es imprescindible, que la resolución sea dictada por la persona que este legitimada para ello, aunado a que deberá fundar y motivar su competencia para emitirla.

La autoridad administrativa deberá resolver sobre la inexistencia de la responsabilidad atribuida, al no contar con elementos que acrediten el acto u omisión irregular, o bien determinar que el servidor público resulta responsable por los actos u omisiones que se le atribuyeron en el oficio citatorio, en consecuencia, podrá ser sancionado en términos del artículo 13, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debiendo notificar al servidor público responsable la resolución respectiva, en un plazo no mayor a 10 días hábiles siguientes a su emisión.

Es importante resaltar, que la autoridad administrativa puede ampliar el término para la emisión de la referida resolución, cuando sea por causa justificada por una única vez y hasta por cuarenta y cinco días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III, del artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Siendo menester mencionar, que el supuesto jurídico mencionado en el párrafo que antecede, carece de una consecuencia de derecho para la autoridad concedora del asunto en el caso de no cumplir con dicha disposición, es decir, su incumplimiento no acarrea ilegalidad alguna o imposibilidad para la autoridad de dictar la resolución después de concluido dicho término.

A mayor abundamiento, es de señalar que en la determinación dictada por la autoridad administrativa, también podrá resolver abstenerse de imponer sanción administrativa al servidor público, aún y cuando se acredite el acto u

omisión irregular, ello en uso de la facultad potestativa que le confiere el artículo 17-Bis de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, siempre y cuando se actualicen las siguientes hipótesis normativas:

a) Que por una sola vez, por un mismo hecho y en un período de un año, la actuación del servidor público, en la atención, trámite o resolución de asuntos a su cargo, está referida a una cuestión de criterio o arbitrio opinable o debatible, en la que válidamente puedan sustentarse diversas soluciones.

b) Que la conducta o abstención no constituya una desviación a la legalidad.

c) Que obren constancias de los elementos que tomó en cuenta el servidor público en la decisión que adoptó.

d) Que el acto u omisión fue corregido o subsanado de manera espontánea por el servidor público o implique error manifiesto.

e) Que los efectos que, en su caso, se hubieren producido, desaparecieron o se hayan resarcido.

La estructura de la resolución administrativa es la siguiente:

Rubro: en el se indicará la autoridad que emite la resolución y el número de expediente.

Proemio: señala el nombre y cargo del involucrado al momento de ocurrir los hechos que se le atribuyeron, así como los motivos por los que se inició el procedimiento disciplinario y la o las obligaciones del artículo 8º, de la Ley

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se estimen infringidas por el servidor público.

Resultando: Constituye la reseña de las etapas que integran la investigación del procedimiento de responsabilidades administrativas, expuestos en forma cronológica y sucinta, indicando el medio por el cual la autoridad tuvo conocimiento de las irregularidades hasta el cierre de la instrucción.

Considerandos: Parte sustancial de la resolución en la que se analiza el fondo del asunto, en la que como requisitos mínimos debe contener los siguientes aspectos.

1) Competencia, su finalidad es establecer la autoría de que el fallo legalmente le corresponde conocer y resolver sobre el caso concreto, por lo que deberán señalarse en este apartado todos y cada uno de los artículos en que se funde su existencia y la facultad de la autoridad emisora.

2) Calidad del servidor público, se debe acreditar que el servidor público, al momento de los hechos que se le imputan efectivamente se desempeñaba como servidor público, por lo tanto es sujeto de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

3) Análisis del expediente abierto con motivo de la conducta irregular, consiste en realizar el análisis lógico jurídico de las constancias que integran el expediente para determinar si los elementos acreditan los hechos que se atribuyen al servidor público, la norma que se transgrede y la participación del servidor público en la comisión de las conductas atribuidas a efecto de determinar la ilicitud de las mismas y la responsabilidad del servidor público.

4) Excepciones y defensas, se analizarán los argumentos expresados por el servidor público, tales como la falta de competencia, prescripción, así como los argumentos con los cuales el servidor público pretenda desvirtuar las imputaciones que se le hacen.

5) Pruebas, se analizan y valoran todos y cada uno de los elementos probatorios, que en su caso, haya ofrecido el servidor público sujeto a procedimiento.

La autoridad deberá realizar un análisis pormenorizado de los argumentos expuestos y valorar debidamente los elementos de prueba que el servidor público haya ofrecido, expresando las razones concretas por las cuales estima, en su caso, resultan ineficaces para desvirtuar la responsabilidad administrativa que se atribuye.

Sanción: De haberse establecido existencia de responsabilidad administrativa, se impondrá al o a los servidores públicos involucrados que resultaren responsables las sanciones administrativas que correspondan, atendiendo para ello los elementos que establece el artículo 14, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a efecto de valorar, fundamentar, individualizar y graduar la sanción.

De igual forma se deberá indicar, de ser el caso, el monto del daño económico, el lucro o beneficio indebidamente obtenido, que ha sido debidamente acreditado y determinado, como lo establece el artículo 113, Constitucional.

### 3.6 Sanción.

Las sanciones disciplinarias tienen características propias, ya que sólo se aplican a las personas que tienen la investidura de servidor público, para preservar así, la vigencia de los valores de la función pública mediante procedimientos y conforme a normas relativas a la disciplina interna de la Administración, por lo que resulta indispensable la existencia de una relación de subordinación del sujeto pasivo de la sanción al órgano que la aplica, así como la previsión de valores fundamentales que preservan el ejercicio de la función pública.

Las sanciones administrativas, se encuentran enlistados en el artículo 13, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y consisten en: amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión, por un periodo no menor a tres días y no mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración Pública Federal.

La amonestación “es una corrección disciplinaria mediante la cual el órgano competente, advierte al servidor público responsable, que su conducta es violatoria del marco jurídico que regula su función y, su imposición, obedece a las características de la responsabilidad, en tanto que ésta se considere como leve”.<sup>38</sup>

Por su parte Alberto Gándara Ruiz Esparza, en su obra Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, refiere que la amonestación “implica un llamado de atención formal, como corrección

---

<sup>38</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. op. cit. p. 170.

disciplinaria que tiene por objeto mantener el orden, la disciplina y buen funcionamiento en el servicio público”.<sup>39</sup>

De lo que se desprende, que la función de la amonestación, es prevenir que en ocasiones futuras, el servidor público se abstenga de realizar conductas ilícitas; es una llamada de atención, con la que se avisa de las consecuencias que puede obtener, al no cumplir con sus obligaciones como servidor público.

Dicha sanción es ejecutada por el superior jerárquico del servidor público sancionado y es la sanción más leve que puede imponer la autoridad administrativa considerando las opciones existentes.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la amonestación puede ser pública o privada, dicha clasificación obedece a la particularidad de la circunstancia en que se ejecuta, es decir, si se realiza de forma verbal, sin que se deje constancia documental de su imposición por no considerarlo conveniente en virtud de la escasa importancia del asunto, se esta ante una amonestación privada.

Mientras que en la amonestación publica, la autoridad administrativa considera que la conducta en que incurrió el servidor público responsable, amerita quedar por escrito, por lo que se dejará constancia en el expediente laboral del responsable, que obra en la Unidad Administrativa de Recursos Humanos de cada dependencia, aunado a que el Órgano Interno de Control deberá hacer del conocimiento de la Secretaría de la Función Pública tal sanción y registrarla en el sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados, que al efecto lleva la aludida Secretaría de Estado.

---

39 GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, op. cit. p. 16.

La sanción consistente en suspensión, se define como “la sanción administrativa mediante la cual el servidor público es separado temporalmente del empleo, cargo o comisión que desempeña.”<sup>40</sup>

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece dos tipos de suspensiones del empleo, cargo o comisión: la suspensión como medida sancionatoria y la temporal.

La primera de ellas, prevista en la fracción II, del artículo 13, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual implica, la separación temporal del servidor público del ejercicio del cargo, en cuyo desempeño se originó la falta administrativa, por el término señalado en la resolución, el cual podrá ser por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año, en consecuencia, no tiene derecho a percibir el salario y las prestaciones que le correspondan.

La suspensión, será ejecutada por el Titular de la dependencia o entidad correspondiente, como lo señala el artículo 16, fracción II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Por su parte, la suspensión temporal es una medida de carácter procedimental, determinada por la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, previa o posterior al citatorio del presunto responsable, al considerar que su presencia puede obstaculizar el desarrollo de las investigaciones, ya sea durante la fase de integración del expediente o propiamente durante el procedimiento disciplinario, siendo menester aclarar, que tal suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se atribuye al servidor público, por lo que la autoridad administrativa hará constar expresamente dicha salvedad.

---

<sup>40</sup> *Ibidem.* p. 17.

Este tipo de suspensión, surtirá efectos desde el momento en que sea notificada al interesado y cesará al dictarse la resolución en el procedimiento correspondiente o cuando así lo resuelva, Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades.

En el supuesto de que el servidor público suspendido, no resultare responsable de los hechos que se le atribuyen, la dependencia o entidad donde preste sus servicios, lo restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo que se encontró suspendido.

Por lo tanto, sólo se podrá considerar como sanción a la suspensión no menor de tres días ni mayor de un año, que se imponga al servidor público mediante una resolución administrativa, en virtud que la suspensión temporal es una medida procedimental, para facilitar las actuaciones de la autoridad administrativa en el procedimiento.

La destitución, “es la sanción que implica la separación definitiva del encargo o empleo, es decir, se deja sin efectos el nombramiento que formaliza la relación jurídica entre el servidor público y el Estado”<sup>41</sup>

Tal sanción trae como consecuencia, la terminación de la relación jurídica del servidor público con la dependencia o entidad de la Administración Pública en la que labora.

La fracción II, del artículo 16, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, determinan que esta sanción será impuesta por la Secretaría de la Función Pública, el Titular del Órgano Interno de Control o por el Titular del Área de Responsabilidades y será ejecutada por el Titular de la dependencia o entidad a la que se encuentre adscrito el servidor público responsable.

---

<sup>41</sup> CASTREJÓN GARCÍA, Eduardo. *op. cit.* p. 255.

La resolución administrativa por la que se impone al servidor público de confianza, la sanción consistente en destitución del empleo, cargo o comisión, surte efectos desde el momento en que le es notificada de manera personal a éste. Asimismo, la autoridad administrativa deberá remitir una copia de la resolución al Área de Recursos Humanos respectiva, para los efectos legales procedentes.

Aunado a lo anterior, es de precisar que si fue el Órgano Interno de Control quien determinó imponer la sanción en cita, deberá informarlo a la Secretaría de la Función Pública, así como capturar dicha sanción en el Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados.

Ahora bien, tratándose de servidores públicos de base a quienes se les impone las sanciones consistentes en suspensión o destitución, éstas serán ejecutadas por el Titular de la dependencia o entidad, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o recisión de la relación de trabajo, desligándose de la categoría de acto administrativo que tiene la sanción disciplinaria, consecuentemente para su ejecución es necesario demandar la destitución ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

La sanción económica, consiste en “la obligación a cargo del servidor público responsable de pagar a la Hacienda Pública una cantidad líquida, en su equivalencia a salarios mínimos, calculada hasta en tres tantos por la comisión de conductas que ocasionen daños y perjuicios o por la obtención indebida de beneficios económicos y, en ningún caso, podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenido o de los daños o perjuicios causados y busca la reparación de los daños y perjuicios y/o un castigo económico al infractor por la obtención de un lucro indebido.”<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit. *op. cit.* p. 175.

De conformidad con lo indicado, en el tercer párrafo del artículo 30, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones económicas constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas a través del procedimiento administrativo de ejecución, llevado a cabo por el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Respecto del punto anterior, es importante destacar que al ser ejecutado el cobro de dicha sanción por autoridad diversa a la que lo emitió, acarrea el problema de que la autoridad hacendaria desconoce el haber patrimonial del servidor público sancionado, por lo que en ocasiones no es posible la ejecución de la multa, ya que puede darse el caso, de no encontrar al servidor público responsable en el domicilio señalado para el cobro o, de hacerlo, éste se declare insolvente.

Por cuanto hace a la inhabilitación, “consiste en la privación temporal que se impone al servidor público para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo dentro de los órganos de gobierno”<sup>43</sup>

Conforme lo prevé el artículo 13, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el periodo de inhabilitación puede ser de varias de acuerdo a las siguientes condiciones:

1. Cuando no se cause daño o perjuicio, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.
2. Cuando la sanción derive de un acto u omisión que implique beneficio o lucro o cause daños o perjuicios, será de uno hasta diez años, si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo

---

<sup>43</sup> *Ídem.*

general mensual vigente en el Distrito Federal y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

El periodo de inhabilitación referido en el párrafo que precede, también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos; al respecto el antepenúltimo párrafo, del artículo 13, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, considera como infracciones graves el incumplimiento de las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8º, de la Ley en cita.

Es menester señalar que, la autoridad administrativa al momento de imponer una sanción, tiene la obligación de tomar en consideración los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público en el momento en que incurrió en falta, así como todos y cada uno de los elementos contenidos en el artículo 14, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se hacen consistir en:

“I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

“II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

“III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

“IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

“V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

“VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.”

Cabe resaltar que en cuanto a la gravedad, ya mencionábamos que de conformidad con lo previsto en el artículo 13, de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se consideran como graves las conductas establecidas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8º, sin que las demás dejen de serlo, para ello deberá tomarse en consideración los otros elementos señalados con antelación.

Por lo que se refiere al elemento relativo a las condiciones exteriores y los medios de ejecución, los mismos tiene relación con la forma en que se llevó a cabo la conducta irregular, por ejemplo: si participaron varias personas, si hubo influencia de otras personas o qué dio lugar a la comisión de dicha conducta.

Se considerará reincidente, al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8º, de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

## CAPÍTULO 4

### **ARTÍCULO 37, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LOS ARTÍCULOS 14 Y 16, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

En este capítulo, se realizará un análisis respecto de la existencia o ausencia de violaciones a las garantías de legalidad y seguridad jurídica de los servidores públicos, al imponer sanciones administrativas derivadas de la instauración del procedimiento administrativo de responsabilidades, por la omisión en la presentación de las declaraciones de situación patrimonial previstas en el artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Primeramente, es necesario definir lo que es una garantía y en ese aspecto, Delos la define como “la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación.”

En el ámbito jurídico, existe primero la noción de “garantía” en el derecho privado y tienen como acepciones: “aseguramiento”, “afianzamiento”, “protección”, “respaldo”, “defensa”.

Mientras que “en derecho público, la noción de garantía comprende, una relación subjetiva directa entre la autoridad y la persona, tiene como origen la facultad de imponer el orden y regir la actividad social, así como, la necesidad de que las personas no sean atropelladas en sus derechos humanos por la actuación de la autoridad”.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> BAZDRESCH, Luis, Garantía Individuales, quinta edición, Trillas, México, 1998, p.12.

En ese orden de ideas tenemos que, “el concepto de garantía en derecho ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un Estado de Derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en la que la actividad de gobierno esta sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional”.<sup>45</sup>

Ahora bien, “las garantías de seguridad jurídica, son las prescripciones jurídicas que impone el constituyente a todas las autoridades, en el sentido de que éstas deberán cumplir con determinados requisitos, condiciones o procedimientos para afectar válidamente la esfera jurídica de los gobernados”.<sup>46</sup>

Al ser de esta manera, las garantías de seguridad jurídica, son limitaciones de procedimiento que se imponen a la autoridad para afectar la esfera jurídica del gobernado y éste a su vez, tiene a su favor el derecho subjetivo público, consistente en que la autoridad deberán cumplir con esas limitaciones.

Por otra parte, por seguridad jurídica, se debe entender la existencia de normas claras que se aplican indistintamente y, su consecuencia, es el Estado de Derecho, en el que el actuar del Estado se desarrolla a través de sus leyes.

En ese sentido el Estado de derecho se caracteriza por:

- Subordinación de las leyes a la norma superior.
- Respeto y vigencia plena de las garantía individuales.
- Imparcialidad y eficacia en la administración de la justicia.

---

<sup>45</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, cuadragésima primera edición, Porrúa, México, 2009. p. 162.

<sup>46</sup> ROJAS CABELLO, Ariel Alberto, Las Garantías Individuales en México, segunda edición, Porrúa, México, 2003. p. 260.

- El sometimiento de todo acto de autoridad al orden constitucional y legal.
- La proscripción de la arbitrariedad y la impunidad.

#### **4.1 Artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Este precepto normativo reviste de gran importancia, en virtud de que a través de la garantía de seguridad jurídica que contiene, el gobernado encuentra una protección a los diversos bienes que integran su esfera de derecho, frente al actuar de la autoridad.

El artículo 14, de nuestra carta magna, a la letra expresa:

**“Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

“Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

Este precepto constitucional, prevé cuatro garantías individuales de seguridad jurídica que son:

- a) La irretroactividad de las normas jurídicas. (Párrafo Primero)

- b) De audiencia. (Párrafo Segundo)
- c) De legalidad en materia penal. (Párrafo Tercero)
- d) De legalidad en materia civil y administrativa. (Párrafo Cuarto)

Garantías que a continuación se analizara:

- a) La irretroactividad de las normas jurídicas:

La palabra irretroactividad, hace referencia al vocablo retroactivo, mismo que viene del latín *retroactum*, supino de *retroagere*, que significa hacer retroceder, por lo que retroactivo quiere decir “que obra o tiene fuerza sobre lo pasado”, mientras que la irretroactividad se refiere a la falta de “retroactividad”.

El primer párrafo del artículo 14, constitucional consagra la garantía de irretroactividad de la ley, en este sentido, Burgoa Orihuela, señala que la retroactividad “consiste entonces en dar efectos reguladores a una norma jurídica sobre hechos, actos o situaciones producidas con antelación al momento en que entra en vigor, bien sea impidiendo la supervivencia reguladora de una ley anterior o bien alterando o afectando un estado jurídico preexistente, a falta de éste.”<sup>47</sup>

Al ser de esta manera, la ley sólo regulará aquellos actos que se realicen una vez que haya iniciado su vigencia, por lo tanto, regirá actos futuros y no pasados.

El problema de la retroactividad legal, se conoce también como conflicto de leyes en el tiempo, es decir, se traduce en la cuestión consistente en

---

<sup>47</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *op. cit.* p. 506.

determinar en presencia de dos leyes una antigua que se supone derogada o abrogada y otra nueva o actual, cuál de las dos debe regir un hecho, acto, fenómeno, estado o situación.

A fin de dar una solución a la problemática relativa a cuando una ley es retroactiva, surge la Teoría Clásica, que parte de la distinción entre los derechos adquiridos y las meras expectativas de derechos, la cual sostiene que “los derechos adquiridos son los que han entrado en nuestro dominio formando parte de él y que no nos puede arrebatarse aquel del que los tenemos”, mientras que las expectativas son “pretensiones o esperanzas de que se realice una situación determinada que generará con posterioridad un derecho”<sup>48</sup>, y en este sentido la Suprema Corte de la Nación, se pronuncia de la siguiente manera:

**Registro No.** 232511

**Localización:** Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

145-150 Primera Parte

Página: 53

Tesis Aislada

Materia(s): Común

**“DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO, CONCEPTO DE LOS, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LEYES.**

“El derecho adquirido se puede definir como el acto realizado que introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y ese hecho no puede afectarse, ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; la expectativa del derecho es una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, conforme a la legislación vigente en un momento determinado.”

Amparo en revisión 4226/76. María Luisa Flores Ortega y coagraviados. 17 de febrero de 1981. Unanimidad de veintiún votos. Ponente: María Cristina Salmorán de Tamayo. Séptima Época, Primera Parte: Volumen 78, página 43. Amparo en revisión 3812/70. Inmobiliaria Cali, S.C. y coagraviados (acumulados). 24 de junio de

---

<sup>48</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las Garantías de Seguridad Jurídica, Colección Garantías Individuales, SCJN; México, 2003.

1975. Unanimidad de dieciséis votos. Ponente: J. Ramón Palacios Vargas. Secretario: Guillermo Baltazar Alvear.

**Genealogía:** Informe 1975, Primera Parte, Pleno, página 416.

De lo anterior se desprende, que el gobernado que goza de un derecho reconocido por la ley, no puede ser privado de él, por una ley de nueva creación.

A partir de la Teoría Clásica, han derivado otras tales como la de Savigny quien agrega que para el problema de la retroactividad legal y aplicación dicha teoría se debe de diferenciar entre las reglas relativas a la adquisición de derechos y la existencia de derechos. Asimismo, otros autores han formulado teorías relativas al conflicto de leyes en el tiempo, tales como Aubry y Rau, Bonnacasse, Capitant, Laurent, entre otros.

A mayor abundamiento, es de mencionar que el primer párrafo del precepto legal en cita, si permite la retroactividad de la ley, siempre y cuando no se le cause un perjuicio al sujeto activo, en este sentido el máximo Tribunal de nuestro país señala:

Registro No. 212697

Localización:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIII, Mayo de 1994

Página: 529

Tesis: X.1o.78 P

Tesis Aislada Materia(s): Penal

#### **“RETROACTIVIDAD DE LA LEY.**

“Por disposición del artículo 14 constitucional "a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna". Interpretando a contrario sensu dicho mandamiento constitucional, es posible la aplicación retroactiva de la ley penal en beneficio del reo. Siguiendo tal lineamiento, el artículo 56 del Código Penal Federal, establece que "cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad entrare en vigor la nueva ley, se estará a lo dispuesto en la más favorable al inculcado o sentenciado". Por lo que

si el caso se encuentra dentro de la hipótesis legal, no cabe más que la aplicación de oficio de la nueva ley. En consecuencia, como la reforma del delito contra la salud, beneficia al procesado por cuanto a que disminuye la pena del ilícito que se le imputa al hoy quejoso, entró en vigencia con posterioridad a la sentencia del primero y segundo grado que impusieron la pena de once años seis meses de prisión y multa de dos mil ciento ocho nuevos pesos setenta y cinco centavos, corresponde a este Tribunal, de oficio, declarar la aplicación de la nueva ley, pues de otra manera se consumaría de modo irreparable una violación constitucional. PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO CIRCUITO.”

Amparo en revisión 84/94. Andrés de la Cruz Jiménez. 2 de marzo de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Leonardo Rodríguez Bastar. Secretario: José Rivera Hernández.b) La Garantía de audiencia.

De lo que se desprende, que la Ley podrá aplicarse de manera retroactiva, sólo en beneficio del gobernado.

#### b) Garantía de Audiencia.

Audiencia, “consiste en el acto por parte de los soberanos o autoridades, de oír a las personas que exponen, reclaman o solicitan alguna cosa.”<sup>49</sup>

La garantía de audiencia, fue incluida por primera vez, en el sistema legal mexicano en la Constitución de 1857.

Esta garantía, es una de las más importantes dentro de cualquier régimen jurídico, ya que implica la principal defensa de la que dispone todo gobernado, frente a los actos de la autoridad que tienden a privarlo de sus

---

<sup>49</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I A-B, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1982, p. 228.

derechos e intereses y se encuentra consignada en el segundo párrafo del artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tal garantía, consiste en ser oído y vencido en juicio, es decir, que el gobernado no puede ser afectado en su esfera jurídica por cualquier acto autoritario, sin antes tener la oportunidad de exponer defensa alguna a su favor y en contra de dicho acto de autoridad.

El titular de esta garantía, es todo gobernado (persona física o moral) cuya esfera jurídica sea susceptible de afectación por un acto de autoridad; los bienes que tutela esta garantía consisten en la vida, la libertad, la propiedad, la posesión, así como los derechos.

La garantía de audiencia, a su vez se compone de cuatro garantías que necesariamente deben concurrir para que el acto de privación sea legítimo y que son:

1.- Juicio Previo, es decir, que para la privación de los bienes jurídicos tutelados, se deberá realizar un juicio previo, siendo menester aclarar que “Juicio”, no deberá entenderse en su aspecto literal, sino que se referirá a cualquier procedimiento, proceso o forma alguna que lo parezca, no sólo judicial, sino también de índole administrativo, en donde el gobernado pueda deducir enteramente su defensa en contra del acto autoritario.

2.- Que tal juicio se substancie ante tribunales previamente establecidos, ante esta situación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, señala que: “Por tribunales no sólo se entiende a aquellos órganos que pertenezcan al Poder judicial y que normalmente desempeñen la actividad judicial, sino a cualquiera

que realice una función materialmente jurisdiccional, es decir, que aplique normas jurídicas generales a casos concretos en controversia".<sup>50</sup>

3.- Que durante el juicio se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales se hacen consistir en: a) notificación al interesado del inicio de procedimiento y sus consecuencias, b) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas que considere oportunas, c) la formulación de alegatos y d) la emisión de una resolución fundada y motivada que resuelva sobre la cuestión en conflicto.

En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte, considera que si estas formalidades no son respetadas, durante el juicio, se violaría la garantía de audiencia del sujeto activo, ya que se le estaría dejando en un estado de indefensión, no obstante que el fin de esta garantía es evitar tal circunstancia.

4.- Que el fallo respectivo, se dicte conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, lo que corrobora la garantía de no retroactividad legal.

De lo anterior, se colige que la garantía de audiencia consiste en darle al gobernado, la oportunidad de defenderse previo al acto privativo y para su cumplimiento, se impone a las autoridades la obligación de vigilar las formalidades esenciales del procedimiento.

A mayor abundamiento, es de mencionar que las garantías no son ilimitadas, sino que la propia Constitución en su artículo 1º, considera que tales garantías, podrán restringirse y limitarse sólo en los términos que la propia

---

50 Semanario judicial de la federación 7ª época, Vol. 26 Primera parte, p. 96, Tesis Aislada.

Constitución lo señala, de lo anterior derivan las siguientes excepciones a la garantía de audiencia:

- ❖ La expulsión de extranjeros perniciosos (artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
- ❖ La facultad económica-coactiva en materia tributaria (artículo 31 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En lo que se refiere al artículo 33, este señala: “Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”, es decir, se consigna que los extranjeros gozarán de las garantías individuales; pero no se invocará garantía de audiencia cuando se considere que su permanencia en territorio nacional sea juzgada por el Ejecutivo como inconveniente.

Tal excepción también, se presenta en materia fiscal, ya que las leyes tributarias son instituidas unilateralmente por el Estado y combatirlas es algo que sólo se puede hacer, una vez que tales leyes hayan sido promulgadas, no antes.

Aunado a lo anterior, la excepción a la garantía de audiencia también se presenta en el artículo 27, Constitucional en materia de expropiación, toda vez que la potestad de las autoridades para expropiar, es otro caso en el que la Constitución no contempla dicha garantía; sin que ello implique una arbitrariedad, toda vez que la autoridad debe observar la legalidad.

Tampoco es observable la garantía de audiencia tratándose de órdenes de aprehensión.

Otra salvedad, a la citada garantía, concierne a la materia agraria, en cuanto a que los propietarios o dueños de predios afectables por dotación de tierras, bosques y aguas en favor de núcleos de población, no deben ser escuchados en defensa por las autoridades respectivas, antes de que se dicte el mandamiento de posesión provisional del gobernador de la entidad federativa de que se trate y, se pronuncie la resolución presidencial que decreta la dotación aludida, es decir, las autoridades agrarias no tienen la obligación constitucional de otorgar ningún plazo a tales propietarios o dueños para que formulen su defensa y aporten las pruebas pertinentes, antes de que se realicen los mencionados actos de privación.

Finalmente, es de mencionar que el alcance de la garantía de audiencia, no sólo limita a las autoridades administrativas y judiciales, sino que también obliga al Poder Legislativo a que al momento de crear alguna Ley, deba prever en la misma, el procedimiento de defensa de aquellos individuos que vean afectados sus derechos o intereses.

#### c) Legalidad en materia penal

Esta garantía se encuentra prevista en el tercer párrafo del precepto legal a estudio, tiene como campo de vigencia la materia procesal penal y se destacan los siguientes elementos:

- ❖ Para la aplicación de la pena, debe existir una ley previa que la señale expresamente.
- ❖ La pena no debe ser aplicada por simple analogía o por mayoría de razones.
- ❖ Encierra en su contenido una garantía de legalidad.

En este sentido, tal garantía trae implícitos los principios de legalidad “*nulla poena, nullum delictum sine lege*”, que significa que no existe delito si no hay ley que lo establezca y “*Nulla poena sine lege*”, es decir, no hay pena sino hay ley que la establezca.

De lo que se desprende, que la autoridad en materia penal, sólo puede imponer aquellas sanciones que se encuentren establecidas en la propia Ley y por las acciones u omisiones tipificadas en ésta.

Ahora bien, para asegurar la exacta aplicación de la ley en materia penal, el tercer párrafo del artículo 14, de nuestra Carta Magna, prohíbe la imposición de penas tanto por analogía y por mayoría de razones.

Al respecto, es necesario mencionar que la palabra analogía, deriva del griego *analogía* que significa “proporción, semejanza” y está compuesta por *ana* (conforme a) y *logos* (razón, patrón, medida, conformidad con dos razones, proporción matemática) y en consecuencia se define como la relación de semejanza entre dos cosas distintas, Izquierdo Muciño define a la analogía como “aquella circunstancia en que la ley hace extensiva su aplicación a otros casos similares o que se le asemejen al acto que determina su aplicación y que no queden previstos en la ley.”<sup>51</sup>

En este sentido, tenemos que cuando se presente un caso concreto, con características similares a uno anterior y la ley no señale en su texto disposición alguna respecto a esa conducta, no se puede aplicar ninguna pena por la simple analogía entre ambos hechos, ya que de hacerlo se estaría contraviniendo los principios “*nulla poena, nullum delictum sine lege*” y “*Nulla poena sine lege*”.

---

<sup>51</sup> IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba. *Garantías Individuales*. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford; México, 2001. p. 75.

Finalmente es de mencionar, que la garantía de legalidad que encierra este artículo, se actualiza al señalar que la pena a imponer debe estar decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata, haciendo referencia al concepto de delito que el Código Penal para el Distrito Federal, en su artículo 7, define como “Todo acto u omisión que sancionan las leyes penales”, por lo que el tercer párrafo del artículo 14, constitucional se refiere a las leyes penales en concreto.

En ese tenor, tenemos que no se podrá sancionar penalmente a algún individuo, sino existe disposición penal anterior que expresamente imponga dicha pena, por la realización de una conducta considerada como delito.

d) Garantía de legalidad en materia civil.

El cuarto y último párrafo del artículo 14, constitucional a la letra señala:

**“Artículo 14...**

“En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.”

De la lectura al precepto normativo antes enunciado, se desprende que:

- ❖ La sentencia definitiva deberá dictarse conforme a la letra de la ley.
- ❖ Si la ley no es clara, la sentencia se ajustará a la interpretación jurídica de la ley, es decir, a la jurisprudencia en la materia correspondiente.
- ❖ Si los supuestos anteriores, no son suficientes para emitir una debida sentencia, ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Si bien cierto, la garantía de legalidad se refiere exclusivamente a la sentencia definitiva y versar sobre un juicio civil, también lo es que, tanto la Ley de Amparo en su artículo 15, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia han hecho extensiva dicha garantía a toda materia jurisdiccional, con excepción de la penal, es decir, comprende a todos aquellos procedimientos contenciosos que se ventilen ante autoridades jurisdiccionales o ante órganos administrativos.

Corroborar lo anterior la siguiente tesis:

Registro No. 201263  
Localización: Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Octubre de 1996  
Página: 612  
Tesis: I.6o.C.26 Tesis Aislada  
Materia(s): Común

**“SENTENCIA DEFINITIVA, DIFERENCIA EN LA APLICACION DE LA LEY EN LA, ENTRE ‘LOS JUICIOS DEL ORDEN CRIMINAL’ Y ‘LOS JUICIOS DEL ORDEN CIVIL’, DE ACUERDO CON LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.**

“Si bien es cierto que el párrafo tercero del artículo 14 constitucional, establece la prohibición expresa de imponer por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, no menos cierto es que, dicho párrafo es muy claro al señalar que esa exigencia se refiere a "los juicios del orden criminal", que evidentemente, nada tienen que ver con "los juicios del orden civil", en donde el párrafo cuarto del mismo numeral, es preciso al establecer que en éstos, la sentencia definitiva, deberá dictarse conforme a la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho. SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.”

Amparo directo 4726/96. Fausto Cantú Peña. 12 de septiembre de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Ana María Y. Ulloa de Rebollo. Secretario: Jaime Aurelio Serret Álvarez.

De lo anterior, se desprende que la sentencia debe ser emitida, conforme a la letra de la ley aplicable al caso concreto, es decir, se debe aplicar una interpretación literal de lo establecido en el texto legal.

Aunado a lo anterior, es de mencionar que la garantía de legalidad prevista en el cuarto párrafo del artículo 14, Constitucional, ha sido extendida a otros actos diversos de la sentencia definitiva, pero acaecidos dentro de la secuela procedimental que se ventila ante la autoridad jurisdiccional distinta de la penal, que tiene relación directa o indirecta con su objeto sea principal o accesorio, de ahí que tal pronunciamiento sea aplicable en forma extensiva a la materia administrativa, mercantil, familiar, agraria y del trabajo.

De tal suerte que, en las materias civil, administrativa y del trabajo se estará a la letra de la ley, cuando por su claridad deba atenderse a su contenido específico; pero cuando éste sea oscuro o insuficiente deberá aplicarse la interpretación judicial que los Tribunales hubieren emitido al respecto, aunque a falta de ambas situaciones, la resolución que al efecto se dicte podrá fundarse en los principios generales del derecho, reconocidos por el sistema jurídico nacional.

Ahora bien, la interpretación literal de la ley, implica la extracción de su sentido atendiendo a los términos gramaticales del texto, siempre y cuando ésta sea clara y precisa y, si por el contrario, el texto de la ley es equívoco o conduce a conclusiones contradictorias o confusas, se podrá recurrir a la interpretación y, en última instancia, a los principios generales del derecho.

Los métodos de interpretación de acuerdo al Maestro Burgoa son:

1.- El método lógico, consiste en buscar el sentido de la ley conforme a la recta razón, prescindiendo o no de la aceptación de los vocablos empleados en su texto.

2.- La interpretación autentica, consiste en el descubrimiento de la voluntad del legislador contenida en una ley, tiene como base la exposición de motivos que precede a la expedición de la ley.

3.- Método causal-teológico, toma en consideración las causas y fines sociales, políticos, económicos y culturales que fueron fundamento para la expedición de la ley.

4.- El método sistemático, consiste en determinar cual es el sentido y alcance de un precepto legal, cuando éste es relacionado con otros preceptos de la ley a la que pertenece, es decir, busca la interpretación desde el conjunto normativo al que pertenece la disposición.

Por otra parte, si aún habiendo agotado los métodos de interpretación de la ley, no se lograra entender el alcance y contenido legal del precepto normativo, la sentencia deberá emitirse de acuerdo a los principios generales del derecho, los cuales son definidos como:

“Criterios o ideas fundamentales de un sistema jurídico determinado que se presentan en la forma concreta del aforismo y cuya eficacia como norma supletoria de la ley depende del reconocimiento expreso del legislador. Podemos concretar que dichos principios son la materia, el contenido de que se vale el legislador para la elaboración de las leyes”.<sup>52</sup>

“Criterios de carácter universal que se encuentran en el sistema jurídico y que son tomados por el legislador o los jueces para suplir las insuficiencias que presentan las leyes. Es decir, al estudiar o aplicar la norma, los jueces y los juristas realizan un proceso lógico de abstracción y exteriorizan dichos

---

52 DE PINA VARA, Rafael, Introducción al Estudio del Derecho Civil, “Nociones de Derecho Positivo Mexicano”, Porrúa, México, 1993. p. 56.

principios para aplicarlos en la solución de distintas controversias, de un modo coherente y justo.”<sup>53</sup>

De lo expuesto con anterioridad, se desprende que para emitir una sentencia en materia civil, el orden de aplicación del derecho será primero tomar en cuenta el texto legal, en caso de que éste no sea claro y preciso, el juzgador deberá interpretar el texto legal, pudiendo recurrir a la jurisprudencia que sea aplicable a la materia, y por último, en caso de que no sea suficiente o, a falta del texto legal o de interpretación jurídica, se deberá recurrir a los principios generales del derecho.

#### **4.2 Artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 16, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, contiene la garantía individual de seguridad jurídica con el mayor y más completo campo de tutela, toda vez que prevé que para la creación o emisión válida de un acto, la autoridad Federal, Estatal, Municipal o del Gobierno del Distrito Federal, deberá observarlo.

El artículo en cita, a la letra reza:

“Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

“Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones

---

<sup>53</sup> CRUZ GREGG, Angélica, et al, Introducción al Estudio del Derecho, Thomson Editores, México, 2000, p.26

de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

“La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

“Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

“Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

“En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

“La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

“Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como

delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

“En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

“Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

“Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

“Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

“Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

“La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

“La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

“En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.”

Para efectos del presente trabajo de investigación, sólo se analizará la parte relativa a la garantía de legalidad, consagrada en el primer párrafo del aludido artículo, que refiere:

“Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

En virtud de que en éste, se consignan los lineamientos generales a seguir por cualquier autoridad para que sus actos puedan ser considerados constitucionales, mientras que lo dispuesto en el resto del artículo, se refiere a los requisitos específicos que deben cumplir algunos actos de autoridad, tales como, la privación de la libertad, en los que se incluye la orden de aprehensión, la detención en flagrante delito, la detención por parte del Ministerio Público, la orden de cateo y las visitas domiciliarias, figuras que no forman parte de esta investigación.

En esta tesitura, el primer párrafo del artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra una de las garantías de legalidad que otorga mayor protección a los gobernados frente a los “actos de molestia” emitidos por las autoridades, ya que prevé los requisitos específicos que debe contener; protege al gobernado de los actos arbitrarios, mismos que son aquellos que no se apoyan en ninguna norma jurídica.

Asimismo, cabe mencionar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que esta garantía tiene su fundamento en el principio de

legalidad que consiste en “que las autoridades del Estado, sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y en los términos que dicha ley determine.”<sup>54</sup>

De la lectura al primer párrafo del artículo 16, constitucional, se desprende, que el titular de esta garantía es todo gobernado, es decir, todo sujeto cuya esfera jurídica sea susceptible de ser objeto de algún acto de autoridad, lo anterior toda vez que “el precepto comienza diciendo ‘nadie’, con lo cual esta indicando que todos, esto es que todo individuo, independientemente de su edad, sexo, credo, domicilio, nacionalidad o naturaleza jurídica, esta tutelado por esta norma”<sup>55</sup>

Los bienes jurídicos tutelados por el precepto normativo a estudio son:

a) La persona, entendida como “el sujeto, ente físico y psíquico, que resulta protegido de todo lo que pueda restringir, afectar o perturbar, sus actividades, libertad, núcleo personal”<sup>56</sup>.

También es materia de tutela la personalidad jurídica, lo que incluye la capacidad del individuo para ser titular de derechos y obligaciones, incluyendo los atributos de la persona como son el nombre, domicilio, estado civil, capacidad, patrimonio y nacionalidad.

Tratándose de personas morales, se protegen las facultades de la entidad jurídica que pueden impedir o limitar su actividad social.

b) La familia, el acto de molestia recae en el ámbito del orden jurídico familiar de la persona sujeto de la tutela.

---

<sup>54</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las Garantías de Seguridad Jurídica, Colección Garantías Individuales. SCJN; México, 2003. p. 82.

<sup>55</sup> ROJAS CABELLO, Ariel Alberto. *op. Cit.* p. 324.

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 325

c) El domicilio, equivale al sitio en el que reside el individuo, es decir, donde tenga establecida su casa habitación y por cuanto hace a las personas morales, el sitio o lugar en donde se halle su administración.

d) Los papeles, son todos aquellos documentos de una persona, es decir, todas las constancias escritas de algún hecho o acto jurídico.

e) Las posesiones, se consideran todos aquellos bienes muebles e inmuebles que se encuentren bajo el poder posesorio de alguna persona.

Ahora bien como “acto de molestia”, se debe considerar “la afectación provisional y de carácter temporal de la esfera jurídica de los gobernados, efectuada por las autoridades del Estado”,<sup>57</sup> en ese tenor, en tal esfera se encuentran incluidos su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a los actos de molestia y los actos privativos señala:

Registro No. 200080  
Localización: Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta IV, Julio de 1996  
Página: 5  
Tesis: P./J. 40/96  
Jurisprudencia  
Materia(s): Común

**“ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.**

“El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que

---

<sup>57</sup> CONTRERAS CASTELLANOS, Julio Cesar, Las Garantías Individuales, Porrúa, México, 2006, p. 379.

nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.”

Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carbajal. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 576/95. Tomás Iruegas Buentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teódulo Angeles Espino.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 40/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

De lo anterior, se desprende que los actos de mera afectación estarán regulados por el artículo 16, Constitucional, por lo tanto, deberá realizarse a través de mandamiento escrito, girado por autoridad con competencia legal en la que funde y motive la causa del procedimiento.

El Maestro Ignacio Burgoa Orihuela, en su obra *Garantías Individuales* señala que “cuando no se trata de actos de privación en sentido estricto, ni de actos jurisdiccionales penales o civiles, sino de actos de mera afectación de índole materialmente administrativa, las garantías condicionantes son las consagradas en la primera parte del artículo 16, de la Constitución.”<sup>58</sup>

En este sentido, los actos de autoridad que deben adecuarse a los requisitos establecidos en el artículo 16, Constitucional son:

“a) Actos materialmente administrativos, que causen al gobernado una simple afectación o perturbación a cualquiera de sus bienes jurídicos, sin importar un menoscabo, merma o disminución de su esfera subjetiva de derecho, ni una impedición para el ejercicio de un derecho (actos de molestia en sentido estricto).

“b) Actos materialmente jurisdiccionales, penales o civiles, comprendidos dentro de este último género a los mercantiles, administrativos y del trabajo (actos de molestia en sentido lato).

---

<sup>58</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *op. cit.* p. 591

“c) En actos estrictos de privación, independientemente de su índole formal o material, es decir, en aquellos que produzcan una merma o menoscabo en la esfera jurídica subjetiva de la persona o la aludida impediación (actos de molestia en sentido lato).”<sup>59</sup>

En ese orden de ideas, los tres requisitos que todo acto de molestia debe cumplir, de conformidad con lo previsto en el primer párrafo del artículo 16, de nuestra Carta Magna, consisten en:

- 1) Que se exprese por escrito y contenga la firma original o autógrafa del funcionario respectivo. (Mandamiento por escrito)
- 2) Que provenga de autoridad competente.
- 3) Que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

El mandamiento por escrito, es un requisito fundamental que brinda una percepción de convicción inequívoca, sobre la existencia del acto, contiene las consecuencias jurídicas y competencia de la autoridad que lo emitió, por lo que si un mandato no reviste de esta formalidad, carecerá de fuerza y obligatoriedad constitucional, violentando lo dispuesto en el precepto normativo analizado.

Asimismo, deberá contener la firma autentica del funcionario público que lo expide, ya que de ésta manera, se le da autenticidad al documento, sin que dicha garantía se satisfaga con lo que se conoce como “firma facsímil”; el omitir la firma constituiría una violación a las garantías del gobernado.

La autoridad que emite el acto de molestia, debe estar habilitada constitucional o legalmente y, dentro de sus facultades, se deberá encontrar la atribución de emitir los mencionados actos de molestia.

---

<sup>59</sup> *Ídem.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que una autoridad será competente cuando “esté legalmente facultada para ejercer una determinada función en nombre del Estado, es decir, debe haber disposiciones jurídicas precisas que otorgue a una autoridad la posibilidad de dictar resoluciones que impliquen actos de molestia.”<sup>60</sup>

El tercer requisito que prevé el multicitado artículo 16, para que el acto de molestia tenga validez, se refiere a que en los documentos escritos se funde y motive la causa legal de dicho acto.

Fundar un acto de molestia, implica “que en éste se exprese el precepto legal específico en el que la autoridad basa su proceder, para que el gobernado tenga una certeza de las consecuencias jurídicas que con ello se están actualizando y así se encuentre en aptitud de esgrimir los medios de defensa que le faculte la Ley”.<sup>61</sup>

Con la fundamentación se busca, que la autoridad en el texto del acto de molestia, señale su competencia, es decir, las facultades de las cuales es titular y que ejerce en el caso concreto; los preceptos legales que regulan el acto de que se trate y las consecuencias jurídicas, esto es, la autoridad debe basarse en la ley que prevea la situación actual, ya que debe apegarse al principio relativo a que “la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite”.

En este sentido, no es suficiente que la autoridad señale la ley correspondiente, sino es necesario que también indique los artículos específicos.

Por su parte la motivación “es la invocación de circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que determinan la aplicación de

---

<sup>60</sup> Seminario judicial de la federación y su gaceta 9ª Época, Tesis 2ª/J 38/2002, tomo XV, Mayo 2002, p. 175, jurisprudencia por contradicción.

<sup>61</sup> CONTRERAS CASTELLANOS, Julio Cesar, *op. cit.* p. 379.

ciertas hipótesis normativas al caso concreto. Son razonamientos que vinculan a nivel de pertenencia ciertas situaciones, hechos o actos al supuesto de la norma, también, argumentos que vinculan a las facultades en abstracto”.<sup>62</sup>

En esa tesitura, la motivación implica, que la autoridad explique las razones por las cuales, considera que los hechos encuadran en los preceptos legales en los que fundamenta su actuar, esto es, deberá adecuar la norma general en la que se fundamenta el caso de molestia y el caso específico, en este sentido el Maestro BURGOA ORIHUELA, considera que la motivación se traduce en “la necesaria adecuación que debe hacer la autoridad entre la norma general fundatoria del acto de molestia y del caso específico en el que éste va a operar o surtir sus efectos.”<sup>63</sup>

De lo antes expuesto, se desprende que es necesario que la autoridad funde y motive el acto de molestia que emite, para así observar lo dispuesto por el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cumplir con la garantía de legalidad que en él se consagra, ya que con la falta de alguno de estos dos requisitos, se estaría vulnerando dicha hipótesis normativa.

A mayor abundamiento es de señalar que, la motivación legal no siempre exige que la referida adecuación sea exacta, pues las leyes otorgan a las autoridades administrativas y judiciales, lo que se conoce como facultad discrecional, para determinar si el caso concreto que vaya a decidir, encuadra dentro del supuesto abstracto, previsto normativamente.

La mencionada facultad dentro de un régimen de derecho donde impera el principio de legalidad, debe consignarse en una disposición legal, pues sin ésta, aquella sería arbitraria.

---

<sup>62</sup> ROJAS CABELLO, Ariel Alberto. *op. cit.* p. 342

<sup>63</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *op.cit.* p. 604

“La facultad discrecional, se ostenta como el poder de apreciación que tiene la autoridad, respecto de un caso concreto para encuadrarlo dentro de la hipótesis normativa preexistente, cuyos elementos integrantes debe necesariamente observar. En otras palabras, la facultad discrecional maneja estos elementos para referirlos a la situación específica de que se trate, pero jamás importa la potestad de alterarlos”.<sup>64</sup>

De lo que se colige, que la norma jurídica concede a la autoridad, la potestad de apreciación según su criterio subjetivo de los hechos, circunstancias y modalidades del caso concreto, para adecuarlo a las disposiciones.

Por otra parte, respecto de los actos de autoridad que se dictan en el ejercicio de las facultades discrecionales, cabe decir que por la dinámica de la actividad gubernamental, la previsión normativa de las facultades expresadas en la norma o de aquellas implícitas en ella, puede que no sean tan particularmente específicas a todas las formas o modalidades de los casos regulados y que se presenten ante el servidor público facultado para aplicar esa Ley, así como, que en dicha aplicación también debe ponderarse el recto y objetivo criterio de decisión que el mencionado servidor público debe tomar en un momento dado.

El legislador previó esta circunstancia y, estableció en la ley, algunos supuestos que facultan al sujeto investido de autoridad, a tomar la decisión de aplicar los extremos del dispositivo legal en cuestión o, abstenerse de ellos, considerando aquí los motivos y fundamentos que tienen para así pronunciarse.

Ya que de no existir ese límite como condición para su ejercicio, sería tanto como que las autoridades tuvieran un poder absoluto en perjuicio de los derechos del hombre, condenándolo a la aniquilación del estado de derecho.

---

<sup>64</sup> *Ibidem.* p. 605

### **4.3 Análisis de la fracción XV, del artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

El artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece las obligaciones a cargo de los servidores públicos; precisa en qué consisten las responsabilidades administrativas, partiendo del servicio público que presta, por tanto, su incumplimiento da lugar a que se inicie un procedimiento y se impongan las sanciones administrativas correspondientes.

El interés de conocer la situación patrimonial de los servidores públicos, se genera cuando se adquiere tal calidad y es en este momento en el que la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, le obliga a presentar declaraciones de situación patrimonial, en términos de la fracción XV, del artículo 8, tal precepto normativo a la letra señala:

“ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

“XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;”

De la hipótesis normativa antes descrita se desprende:

a) Que los servidores públicos están obligados a presentar con oportunidad las declaraciones de situación patrimonial en los términos establecidos por la Ley.

b) Que lo declarado por los servidores públicos debe ser veraz.

Con lo anterior, se pretende que los servidores públicos, se conduzcan con estricto apego a las normas que regulan su actuación y así, asegurar a la

sociedad una Administración Pública eficaz y honrada, toda vez que las declaraciones de situación patrimonial pretenden proporcionar los elementos para:

1.- El análisis y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos, con lo cual se pueden detectar incongruencias en su patrimonio y, en consecuencia, la comisión de algún delito tal como el enriquecimiento ilícito o, en su caso, faltas administrativas con motivo de la contravención al artículo 8º, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

2.- La integración de expedientes, en aquellos casos en donde se presume la comisión del delito de enriquecimiento ilícito o por irregularidades administrativas.

3.- La prevención de la corrupción en el servicio público, a través del control patrimonial.

En ese orden de ideas, el seguimiento a la evolución patrimonial de los servidores públicos, se encuentra a cargo de la Secretaría de la Función Pública y se realiza en la especie, a través de la declaración inicial, de modificación y de conclusión de situación patrimonial que realiza el servidor público con motivo del empleo, cargo o comisión que desempeñe.

#### **4.4 Interpretación literaria o filológica del artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

La declaración de situación patrimonial, tiene sus antecedentes en la antigua Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la

Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1940, en cuyo artículo 110, se consideraba que todo funcionario o empleado público, al tomar posesión de su cargo, debía hacer una manifestación ante el Procurador General de Justicia de la Nación o del Distrito y Territorios Federales, de sus bienes inmuebles, así como sus depósitos en numerarios que hubieren realizado en las instituciones de crédito, a fin de que el Ministerio Público, estuviera en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes y después de desempeñar un cargo público.

En 1940, se creó la Mesa de Registro de Manifestaciones de Bienes dependiente de la Procuraduría General de la República, posteriormente en 1946 y por acuerdo del entonces Procurador General de la República, dejó de ser una mesa para convertirse en la Oficina de Registro de Manifestación de Bienes.

Con la creación de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (ahora Secretaría de la Función Pública), a través de las reformas realizadas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, el 29 de diciembre de 1982, se facultó a esta Secretaría de Estado para llevar el registro del patrimonio de los servidores públicos.

Finalmente, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002, se regula en el Título Tercero y en un solo Capítulo, lo relativo al Registro Patrimonial de los Servidores Públicos y comprende de los artículos 35 a 47, siendo el caso, que el artículo 37, prevé los tipos de declaración de situación patrimonial y los plazos para su presentación.

En ese orden de ideas se procede al análisis filológico del precepto normativo antes citado.

Primeramente es de mencionar, que en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el legislador estableció la obligación de presentar declaración de situación patrimonial en la Administración Pública Federal, a los servidores públicos desde el nivel de Jefe de Departamento u homologo hasta el Presidente de la República, incluyendo además, a aquellos servidores públicos que manejaran recursos económicos, valores o fondos federales o por la naturaleza de las actividades que realizaran.

Asimismo, la aludida Ley pretende garantizar la información sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, regulando el acceso al público para lo cual el legislador facultó a la ahora Secretaría de la Función Pública, para dar seguimiento a la evolución patrimonial de los servidores públicos y, así determinar, aquellos casos en los que éstos, se coloquen en una situación de contraposición, entre los intereses jurídicos que tutela el Estado y los de carácter privado que pudiera detentar el ciudadano como poseedor de un patrimonio.

Ahora bien el artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, contempla los tipos de declaraciones de situación patrimonial y las modalidades para su presentación.

La primera de ellas, la declaración inicial de situación patrimonial, se presentara en razón del ingreso al servicio público por primera vez; reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión del último encargo, ello toda vez que la Ley considera que una vez transcurrido dicho lapso, los servidores públicos son de nuevo ingreso o, cambio de dependencia o entidad.

Sobre es punto es de mencionar, que las hipótesis normativas antes descritas, no se encontraban contempladas en su antecesora la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

A mayor abundamiento, es de mencionar que en la declaración inicial de situación patrimonial, los servidores públicos se encuentran obligados a informar los datos correspondientes a su patrimonio, así como los de su cónyuge; concubina o concubinario y/o dependientes económicos directos; lo relativo a sus bienes muebles e inmuebles; ingresos; inversiones; cuentas bancarias y todo tipo de valores y, en su caso, los adeudos y en general todo aquello con lo que cuente con anterioridad a la fecha de la toma de posesión de su encargo.

Por su parte, la declaración de conclusión del encargo, es aquella que presentará el servidor público, que ha sido separado del encargo que le fue asignado, ya sea por haber sido cesado del mismo; por renuncia o por cualquier otra causa que le impida seguir desempeñándolo.

En consecuencia, deberá informar a la Secretaría de la Función Pública, lo relativo al patrimonio formado durante el tiempo de su encargo, a fin de que la aludida Secretaría de Estado, verifique la evolución patrimonial del servidor público, desde el inicio de su encargo hasta la conclusión del mismo.

Y la declaración de modificación de situación patrimonial, la presentará el servidor público de manera anual y, con ella, se permite la actualización constante de la información contenida en la declaración inicial.

En dicha declaración, el servidor público manifestará los cambios que sufrió su patrimonio, durante el año inmediato anterior, al de la presentación de la declaración, proporcionará sus ingresos anualizados, así como la adquisición; venta; ampliación; remodelación; cesión; siniestro de bienes muebles e inmuebles; actualización de los saldos y/o cancelación de inversiones; adeudos; cuentas bancarias y todo tipo de valores.

En otro orden de ideas, es de resaltar que el precepto normativo a estudio, estipula que la declaración inicial y de conclusión de situación patrimonial, deberán presentarse dentro de los sesenta días siguientes a la toma de posesión o conclusión del encargo, mientras que en el mes de mayo de cada año, deberá presentar la declaración de modificación patrimonial.

Con la presentación de las citadas declaraciones, se permite a la Secretaría de la Función Pública, dar un seguimiento a la evolución patrimonial de los servidores públicos.

Por otra parte, el precepto legal a estudio en sus párrafos tercero y sexto, prevé que si transcurrido el plazo para presentar tanto la declaración inicial como la de modificación patrimonial, el servidor público obligado no las hubiese presentado sin causa justificada, se le suspenderá de su empleo o cargo por un periodo de quince días naturales y si la omisión continúa por un periodo de treinta días naturales siguientes a la fecha en que se hubiera suspendido, se declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos.

Es importante mencionar, que si bien es cierto, la suspensión por quince días de un servidor público implica un detrimento económico en su patrimonio, también lo es que, con esta sanción se causa un perjuicio menor al funcionario, aunado a que se le otorga la oportunidad de presentar la declaración correspondiente, ello considerando que en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se estipuló que en caso de incumplimiento en la presentación de las referidas declaraciones, previa declaración de la entonces Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quedaría sin efecto el nombramiento respectivo.

Ahora bien, si el servidor público omitiera presentar la declaración de conclusión de situación patrimonial sin causa justificada, la sanción a imponer

por tal infracción, consiste en un año de inhabilitación, lo que constituye una sanción de mayor magnitud.

Asimismo es de mencionar, que el último párrafo del artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevé que aquellos servidores público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltaren a la verdad, serán suspendidos de su empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días, ni mayor de tres meses y, cuando por su importancia lo ameritara sería destituido e inhabilitado de uno a cinco años.

De lo antes referido se colige, que el objetivo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, consiste en garantizar el desempeño honesto y responsable de los servidores públicos, toda vez que en su antecesora la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la sanción a imponer por esta situación era de tres meses a tres años, es decir, una sanción de menor magnitud.

Y por último, a fin de salvaguardar la garantía de audiencia de los servidores públicos que incumplieron con su obligación de presentar sus declaraciones de situación patrimonial o fueron omisos, se dispuso en la multirreferida Ley que para la imposición de las respectivas sanciones, así como faltar a la verdad, sería obligatorio substanciar el procedimiento administrativo de responsabilidades, previsto en su artículo 21, situación que no se encontraba contemplada en su antecesora la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Al ser de esta manera, las declaraciones de situación patrimonial permiten a la Secretaría de la Función Pública, dar un seguimiento a la evolución patrimonial de los servidores públicos, con el objeto de verificar que éstos se apeguen a prácticas de honestidad y transparencia en el cumplimiento

de sus funciones, por lo que se trata de un sistema de fiscalización, a través del cual la Dirección General Adjunta de Verificación y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública, puede conocer las fluctuaciones en el patrimonio de los servidores públicos y, en su caso, advertir algún ingreso notoriamente superior a los que lícitamente pudiera obtener.

#### **4.5 Interpretación jurídica del artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

Como se mencionó con antelación, la obligación de los servidores públicos de presentar declaración de situación patrimonial, se encuentra prevista en la fracción XV, el artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sin embargo, respecto a este punto, es importante aclarar que tal obligación únicamente corresponde a los servidores públicos incluidos en el artículo 36, de la Ley Federal en cita, que establece:

**“ARTÍCULO 36.-** Tienen obligación de presentar declaraciones de situación patrimonial, ante la autoridad competente, conforme a lo dispuesto por el artículo 35, bajo protesta de decir verdad, en los términos que la Ley señala:

**“I.-** En el Congreso de la Unión: Diputados y Senadores, Secretarios Generales, Tesoreros y Directores de las Cámaras;

**“II.-** En la Administración Pública Federal Centralizada: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la República, y los previstos en las fracciones IV, VII y XIII de este artículo;

**“III.-** En la Administración Pública Federal Paraestatal: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo, o equivalente al de los servidores públicos obligados a declarar en el Poder Ejecutivo Federal hasta el de Director General o equivalente;

**“IV.-** En la Procuraduría General de la República: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Procurador General, incluyendo agentes del Ministerio Público, Peritos e integrantes de la Policía Judicial;

**“V.-** En el Poder Judicial de la Federación: Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejeros de la Judicatura Federal, Magistrados de Circuito, Magistrados Electorales, Jueces de Distrito, secretarios y actuarios de cualquier categoría o designación;

**“VI.-** En el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y en los tribunales de trabajo y agrarios: Magistrados, miembros de junta, Secretarios, Actuarios o sus equivalentes;

**“VII.-** En la Secretaría: Todos los servidores públicos de confianza;

**“VIII.-** En el Instituto Federal Electoral: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Consejero Presidente;

**“IX.-** En la Auditoría Superior de la Federación: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Auditor Superior de la Federación;

**X.-** En la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Todos los servidores públicos desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de Presidente de la Comisión;

**“XI.-** En los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el de los titulares de aquéllos;

**“XII.-** Todos los servidores públicos que manejen o apliquen recursos económicos, valores y fondos de la Federación; realicen actividades de inspección o vigilancia; lleven a cabo funciones de calificación o determinación para la expedición de licencias, permisos o concesiones, y quienes intervengan en la adjudicación de pedidos o contratos;

**“XIII.-** En la Secretaría de Seguridad Pública: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo hasta el Secretario de Seguridad Pública, incluyendo a todos los miembros de la Policía Federal Preventiva, y

**“XIV.-** En el Banco de México: Todos los servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento u homólogo en la Administración Pública Federal Centralizada hasta el de Gobernador.

“Asimismo, deberán presentar las declaraciones a que se refiere este artículo, los demás servidores públicos de las dependencias, entidades y, de las autoridades a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 3 de la Ley, que determine el Titular de la Secretaría, mediante disposiciones generales debidamente motivadas y fundadas.”

Para efectos de la presente investigación, el grupo de servidores públicos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial, se enfocará a los de la Administración Pública Federal Centralizada, previstos en la fracción II, del precepto normativo antes descrito.

En esta tesitura, tendrán la obligación de presentar declaración de situación patrimonial, todos los servidores públicos desde el nivel de Jefe de Departamento u homologa hasta el Presidente de la República; el Procurador General de la República; Ministerios Públicos; Peritos; integrantes de la Policía Judicial; y en la Secretaría de la Función Pública, todos los servidores públicos de confianza; el Secretario de Seguridad Pública y miembros de la Policía Federal Preventiva.

En ese orden de ideas, por cuanto hace a los tipos y términos en los que se deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, estos se encuentran previstos en el artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual es el punto medular del presente trabajo de investigación, por lo que se procede a su análisis.

**“ARTÍCULO 37.-** La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

**“I.-** Declaración inicial, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

**“a)** Ingreso al servicio público por primera vez;

**“b)** Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo;

“c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

“II.- Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión, y

“III.- Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

“La Secretaría podrá solicitar a los servidores públicos una copia de la declaración del Impuesto Sobre la Renta del año que corresponda, si éstos estuvieren obligados a formularla o, en su caso, de la constancia de percepciones y descuentos que les hubieren emitido las dependencias o entidades, la cual deberá ser remitida en un plazo de tres días hábiles a partir de la fecha en que se reciba la solicitud.

“Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.

“En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

“El incumplimiento a lo previsto en el párrafo anterior, por parte del titular de la dependencia o entidad, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de Ley.

“Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

“En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.

“El servidor público que en su declaración de situación patrimonial deliberadamente faltare a la verdad en relación con lo que es obligatorio manifestar en términos de la Ley, previa sustanciación del procedimiento a que se refiere el artículo 21, será suspendido de su empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y cuando por su importancia lo amerite, destituido e inhabilitado de uno a cinco años, sin perjuicio de que la Secretaría formule la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público para los efectos legales procedentes. “

Del precepto normativo antes descrito se advierte:

a) La obligación de los servidores públicos de presentar declaración inicial, de modificación y de conclusión de situación patrimonial.

b) Que la declaración inicial de situación patrimonial, la presentaran los servidores públicos que se ubiquen en los siguientes supuestos:

- Los de nuevo ingreso, es decir, aquellos que se incorporen por primera vez al servicio público.
- Los que habiendo concluido el desempeño de un empleo, cargo o comisión, reingresen al servicio público después de 60 días naturales de la conclusión de su encargo.
- Aquellos que desempeñando un empleo, cargo o comisión cambiaran de dependencia o entidad en la Administración Pública.

c) Que los servidores públicos tendrán los siguientes plazos para presentar las declaraciones de situación patrimonial:

- Para la declaración inicial dentro de los sesenta días naturales contados a partir del día siguiente a la toma de posesión del encargo.
- Para la declaración de conclusión dentro de los sesenta días naturales contados a partir del siguiente a la conclusión.
- Para la declaración de modificación, durante el mes de mayo de cada año, mientras se encuentre ocupando un empleo, cargo o comisión.

d) Que si transcurridos los plazos legales precisados en el punto que antecede, el servidor público sin causa justificada, no hubiese exhibido la declaración de situación patrimonial, una vez seguido el procedimiento previsto

en el artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la sanción a imponer será, de acuerdo al tipo de declaración, la siguiente:

1.- Tratándose de la declaración inicial y de modificación de situación patrimonial:

- se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un periodo de quince días naturales.

Ahora bien, si la conducta omisiva, persiste durante treinta días posteriores de haber suspendido al interesado, se declarará que el nombramiento o contrato respectivo ha quedado sin efectos.

2.- Tratándose de la declaración de conclusión de situación patrimonial, se inhabilitará al infractor por un año.

De lo anterior, se desprende que en el supuesto de que el servidor público omita presentar las declaraciones de situación patrimonial, sin causa justificada, las sanciones a imponer serán de carácter fijo, invariable e inflexible, por tanto taxativas, ello toda vez que el legislador no dispuso que la suspensión o, en su caso, la inhabilitación del empleo, cargo o comisión pudiera graduarse dentro de un plazo mínimo y máximo de tiempo.

En relación con lo anterior, es de resaltar que el primer párrafo del artículo 113, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé:

**“Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u

omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

De de la hipótesis normativa antes descrita, se colige que las sanciones aplicables a los servidores públicos que por actos u omisiones hubieren incurrido en alguna responsabilidad administrativa, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas, las cuales deberán imponerse, de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el servidor público responsable, así como con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos.

Lo anterior, realza el hecho de que el citado artículo prevé distintas sanciones para las infracciones en que incurra un servidor público, así como que las sanciones que imponga la autoridad sancionadora deberán atender a los beneficios obtenidos por el responsable, así como a los daños y perjuicios ocasionados, consagrando el principio de proporcionalidad en la imposición de sanciones que deberá observar la autoridad, toda vez que la hipótesis normativa antes detallada, considera diferentes sanciones, a efecto de que la autoridad sancionadora tome en consideración la responsabilidad, las circunstancias del servidor público y antecedentes del responsable, entre otros aspectos, a fin de individualizar la sanción a imponer.

Al ser esta manera, lo previsto en el artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, relativo a las sanciones a imponer a los servidores públicos que no presenten las

declaraciones de situación patrimonial, vulnera el principio de proporcionalidad contemplado en el artículo 113, de nuestra Carta Magna.

La anterior aseveración, se robustece con la siguiente tesis de jurisprudencial que a la letra dice:

Registro No. 184267  
Localización: Novena Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Mayo de 2003  
Página: 304  
Tesis: 2a. LXIV/2003  
Tesis Aislada  
Materia(s): Constitucional, Administrativa

**“SERVIDORES PÚBLICOS. EL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 55 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES RELATIVA, VIGENTE EN EL ÁMBITO FEDERAL HASTA EL 13 DE MARZO DE 2002, EN CUANTO IMPIDE A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA GRADUAR LA CUANTÍA DE LA SANCIÓN ECONÓMICA QUE PREVÉ, ES INCONSTITUCIONAL.**

“El artículo 55 de la mencionada ley, derogado en lo que respecta al ámbito federal por el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de marzo de 2002, al disponer en su primer párrafo que en caso de aplicación de sanciones económicas por beneficios obtenidos y daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 del ordenamiento citado, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados, contraviene lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual ese tipo de sanciones deberán imponerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable, y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, pero no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados. Ello es así, pues al no establecer el señalado artículo 55 reglas que permitan que las autoridades gradúen la cuantía de las sanciones, las obliga a imponerlas de manera fija, sin que puedan ejercer su facultad de arbitrio para individualizar y cuantificar su monto, lo que se traduce en la aplicación de sanciones a todos por igual, de manera invariable e inflexible, generando excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado para los infractores.

“Amparo en revisión 182/2002. Cuauhtémoc Gómez Cabezud. 11 de octubre de 2002. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez.

“Amparo directo en revisión 399/2003. Sergio Rodríguez Villalobos. 4 de abril de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Martha Elba Hurtado Ferrer. (Sic)

Por otra parte, el tercer y sexto párrafo del referido artículo 37, de la Ley Federal en cita, vulneran los principios de legalidad y seguridad jurídica, consignados en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que:

En tales supuestos normativos, se constriñe a la autoridad administrativa a imponer como sanción al servidor público responsable de no presentar con oportunidad las declaraciones de situación patrimonial, la suspensión por quince días de su empleo, cargo o comisión, tratándose de las declaraciones inicial y de modificación de situación patrimonial o, en su caso, inhabilitación por un año tratándose de la declaración de conclusión de situación patrimonial, sin tomar en consideración lo establecido en el artículo 14, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que establece:

**“ARTÍCULO 14.-** Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

**“I.-** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

**“II.-** Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

**“III.-** El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

**“IV.-** Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

**“V.-** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

**“VI.-** El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

“Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.”

Toda vez que como se desprende del precepto legal antes descrito, para la imposición de sanciones, es necesario tomar en consideración los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñe el servidor público responsable.

En ese orden de ideas, las sanciones establecidas en el artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al ser fijas, no permiten a la autoridad administrativa tomar en cuenta las particularidades del caso, es decir, sí el servidor público responsable ha sido reincidente; el nivel jerárquico; su antigüedad en el servicio; la gravedad de la responsabilidad en que incurrió, así como todos aquellos elementos que le permitan emitir una resolución debidamente motivada. En consecuencia, el servidor público sujeto a un procedimiento iniciado con motivo de no presentar dentro de los plazos establecidos sus declaraciones de situación patrimonial, queda en un estado de inseguridad jurídica.

Asimismo, se impide que la autoridad administrativa, ejerza la facultad del prudente arbitrio para individualizar y cuantificar la suspensión e inhabilitación del servidor público responsable, ello toda vez que la autoridad se ve obligada a imponer siempre la misma sanciones, es decir, que a todo servidor público que incurra en esta infracción, se les aplicará de manera invariable e inflexible las sanciones consistentes en suspensión por quince días, al no presentar con oportunidad las declaraciones de situación patrimonial de inicio o de modificación, o en su caso, inhabilitación por un año, al omitir presentar la declaración de conclusión.

No obstante, que el legislador impuso a la autoridad administrativa la obligación de tomar en consideración los elementos enunciados en el artículo 14, de la Ley Federal en cita, al momento de emitir una sanción, a fin de delimitar su actuación y permitir la imposición de una sanción acorde con la infracción y de esta manera impedir que la autoridad actúe de manera arbitraria o caprichosa, en atención a las normas a que debe sujetarse en el ejercicio de sus facultades.

En relación a lo anterior, sirve de apoyo la Tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que a la letra dice:

Registro No. 188749  
Localización: Novena Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIV,  
Septiembre de 2001  
Página: 714  
Tesis: 2a. CLXXIX/2001  
Tesis Aislada  
Materia(s): Constitucional, Administrativa

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. AL ESTABLECER LA LEY FEDERAL RELATIVA EN SUS ARTÍCULOS 47, 53, FRACCIÓN IV, Y 54, EL MARCO LEGAL AL QUE DEBE SUJETARSE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA EJERCER EL ARBITRIO SANCIONADOR IMPOSITIVO, RESPETA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.

“La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en diversos precedentes, que los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidos en su expresión genérica en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son respetados por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por una parte, generan certidumbre en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otra, tratándose de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, acotan en la medida necesaria y razonable esa atribución, en forma tal que se impida a la respectiva autoridad actuar de manera arbitraria o caprichosa en atención a las normas a las que debe sujetarse al ejercer dicha potestad. En ese contexto, es inconcuso que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en sus artículos 47, 53, fracción IV y 54, respeta los referidos principios constitucionales, al fijar el marco legal al que debe sujetarse la

autoridad administrativa para ejercer el arbitrio sancionador impositivo, toda vez que el legislador precisó, con el grado de certeza y concreción constitucionalmente exigible, el núcleo básico de las conductas calificadas como infractoras y las sanciones que les corresponden, en términos de lo previsto en sus artículos 47 y 53, además de que en el diverso numeral 54 encausó la actuación de la autoridad administrativa para imponer las sanciones relativas en el ámbito de su competencia, al limitar su atribución mediante la fijación de elementos objetivos a los que debe ajustarse para decidir el tipo de sanción que corresponde a la infracción cometida en cada caso concreto. Por tanto, del contenido de tales disposiciones se advierte que el servidor público no queda en estado de incertidumbre sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, pues los principios rectores que la rigen, consistentes en la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, establecidos en la reforma constitucional a los artículos 109 y 113, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, se encuentran reglamentados y específicamente determinados, a través de un estructurado sistema disciplinario contenido en el indicado precepto 47, cuyo incumplimiento provoca la iniciación del procedimiento respectivo, el que en su caso concluye con la aplicación de sanciones predeterminadas, entre las que se encuentra la destitución a que se contrae la fracción IV del referido artículo 53. Lo anterior pone de relieve, que la facultad conferida a la autoridad sancionadora no puede ser producto de una actuación caprichosa o arbitraria, sino justificada por la evaluación de todas las circunstancias que rodean la situación de hecho advertida por la autoridad y que se concretizan mediante los elementos de convicción aportados en el curso del procedimiento respectivo, en el que el servidor público tiene oportunidad de rendir las pruebas que estime pertinentes, en concordancia con las normas que regulan el ejercicio de esa facultad sancionadora, pues de acuerdo con el margen legislativamente impuesto a la autoridad, su actuación tendrá que ser el resultado de la ponderación objetiva de los elementos relativos a la gravedad de la infracción, monto del daño causado y demás circunstancias que previene el citado artículo 54 para acotar su actuación y así permitir la fijación de una sanción acorde con la infracción cometida, especificada como tal en la propia ley.”

Amparo en revisión 2164/99. Fernando Ignacio Martínez González. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Aída García Franco.

De lo que se coligue, que las sanciones consistente en quince días de suspensión o la inhabilitación por un año, que la autoridad impondrá al servidor público que no presentó dentro de los plazos establecidos las declaraciones de situación patrimonial, previstas en los párrafos tercero y sexto del artículo 37,

de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vulneran las garantías de legalidad, fundamentación y motivación contenidas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, debido a que no permiten a la autoridad sancionadora ponderar las circunstancias del hecho irregular y las del servidor público sancionado, lo que se traduce en la aplicación de sanciones a todos por igual de manera invariable e inflexible, generando excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado para los servidores públicos infractores.

Máxime, que previo a imponer las sanciones por no presentar dentro de los plazos señalados las declaraciones de situación patrimonial, debe sustanciarse el procedimiento administrativo de responsabilidades contemplado en el artículo 21, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y no existe imposición expresa que excluya la aplicación del artículo 14, de la Ley en cita, al imponer las sanciones previstas en los párrafo tercero y sexto del artículo 37, de la aludida ley, por lo que en donde la ley no distingue, la autoridad no debe hacerlo.

#### **4.6 Propuesta de reforma del artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.**

En concordancia con lo analizado en este Capítulo y, considerando que la aspiración de Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es que la discrecionalidad de las autoridades en la imposición de las sanciones administrativas, no degeneren en una arbitrariedad que atropelle los derechos de los servidores públicos o en una suerte de indulgencia a los infractores que afecten el servicio público.

Con el presente trabajo de investigación, se propone la siguiente reforma al artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Con el propósito de salvaguardar las garantía de legalidad y seguridad jurídica a favor del servidor público responsable, contenidas en los artículos 14 y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente el artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos prevé:

**“ARTÍCULO 37.-** La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

“I...

“a) ...

“b) ...

“c) ...

“II.- ...

“III.-...

“Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período de quince días naturales.

“En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

“Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará al infractor por un año.

“En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21 de la Ley.”

La propuesta de reforma, sólo afectaría los párrafos tercero, sexto y séptimo del multicitado artículo 37, para quedar de la siguiente forma:

**ARTÍCULO 37.-** La declaración de situación patrimonial deberá presentarse en los siguientes plazos:

I...

a) ...

b) ...

c) ...

II.- ...

III.-...

....

*Si transcurrido el plazo a que hace referencia la fracción I, no se hubiese presentado la declaración correspondiente, sin causa justificada, se suspenderá al infractor de su empleo, cargo o comisión por un período **no menor de tres ni mayor de quince días naturales.***

En caso de que la omisión en la declaración continúe por un período de treinta días naturales siguientes a la fecha en que hubiere sido suspendido el servidor público, la Secretaría declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad correspondiente para los fines procedentes. Lo mismo ocurrirá cuando se omita la declaración a que alude la fracción III.

*Para el caso de omisión, sin causa justificada, en la presentación de la declaración a que se refiere la fracción II, se inhabilitará **al infractor de seis meses a un año.***

*En la imposición de las sanciones a que se refiere este artículo deberá sustanciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 21, de la Ley, y **tomar en consideración los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en falta, establecidos en el artículo 14, de esta Ley.***

Con la reforma propuesta, se pretende que la autoridad administrativa continúe ejerciendo las facultades conferidas, relativas a imponer sanciones; pero que también, ejerza la facultad de arbitrio para individualizar y cuantificar la temporalidad de las sanciones que impondrá, graduándola en plazos mínimos y máximo de tiempo, tomado en consideración la gravedad de la responsabilidad en que incurrió el servidor público; las condiciones socioeconómicas del servidor público; su nivel jerárquico; la antigüedad, así como las condiciones exteriores de los medios de ejecución y la reincidencia.

Lo anterior, a fin de salvaguardar los principios de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14, y 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tales principios se cumplirán una vez que se acote la discrecionalidad de la autoridad sancionadora, obligándola a valorar elementos objetivos, tales como la gravedad de la conducta, situación socioeconómica del servidor público responsable, entre otras, a efecto de imponer una sanción que sea acorde y proporcional a la conducta desplegada.

Toda vez que, no es lo mismo suspender del empleo y por consiguiente de las percepciones respectivas a un servidor público de rango medio o bajo, Jefes de Departamento; Operativos; Enlaces, en comparación con un alto funcionario, Subdirectores, Directores, Directores Generales Adjuntos,

Directores Generales, Titulares de Entidad, Oficiales Mayores, Subsecretarios de Estado entre otros, quien por los ingresos que percibe tiene mayor posibilidad de solventar los gastos que no perciba en una quincena.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Servidor público, es toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, independientemente de la naturaleza de la relación laboral que lo ligue con el área a la cual presta sus servicios, por lo tanto, su conducta se debe apegar a los principios de legalidad, lealtad, honradez, imparcialidad y deben observar las obligaciones previstas en el 8º, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**SEGUNDO.-** Los tipos de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos se encuentran establecidas en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado” y consisten en responsabilidad civil, penal, política y administrativa.

**TERCERA.-** El 13 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, su creación se debió, a la necesidad de contar con una legislación que regulara específicamente las responsabilidades.

**CUARTA.-** En la Administración Pública Federal, los servidores públicos están obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial, tanto al inicio como al término de sus empleo, cargo o comisión, así como en el mes de mayo de cada año, en que ocupe un empleo, cargo o comisión y su regulación se encuentra prevista en los artículos 8º, fracción VX y 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**QUINTA.-** La Secretaría de la Función Pública, lleva el registro y seguimiento de la evolución patrimonial de los servidores públicos, con la finalidad de fiscalizar que éstos, se conduzcan con honradez en su actuar, así

como detectar incongruencias en su patrimonio.

**SEXTA.-** Las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consisten en que todo individuo debe contar con la certeza de que sus derechos y posesiones serán respetados en todo momento, por tanto, para que una autoridad los pueda afectar, tendrá la obligación de observar y apegarse a lo dispuesto por los diversos ordenamientos legales aplicables y principalmente a lo previsto en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

**SÉPTIMA.-** Las principales garantías de legalidad y seguridad jurídicas, que protegen al gobernado, se encuentran contenidas en los artículos 14 y 16, Constitucional.

**OCTAVA.-** El artículo 14, constitucional, consagra la garantía de audiencia la cual reviste de gran importancia, toda vez que es en este momento cuando se le concede al individuo la oportunidad de ser oído, tanto en un procedimiento judicial o administrativo, en el cual se deberán cumplir formalidades específicas, tales como, la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, ofrecer pruebas y alegar en su defensa, así como la emisión de una resolución.

**NOVENA.-** El artículo 16, constitucional, en su primer párrafo, ampara la garantía de legalidad, en la que se señalan los requisitos específicos que debe contener todo acto de molestia, tales como que conste por escrito, que haya sido emitido por autoridad competente; que se encuentre fundado y motivado ya que de faltar alguno de ellos, se dejaría en estado de indefensión al gobernado.

**DÉCIMA.-** Es necesario que las sanciones (suspensión o inhabilitación), previstas en el artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, misma y que

la autoridad impondrá a los servidores públicos con motivo de la omisión o que no presentaron de manera oportuna las declaraciones de situación patrimonial (inicial, modificación y conclusión), se gradúen en un mínimo y máximo de tiempo, a fin de evitar excesos por parte de la autoridad, ya que como se encuentran actualmente, vulneran las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículo 14 y 16, Constitucional.

**DÉCIMO PRIMERA.-** Toda vez que para imponer las sanciones previstas en el aludido artículo 37, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es necesario que la autoridad instaure el procedimiento administrativo disciplinario, en consecuencia, deberá tomar en consideración los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público al momento de la infracción, lo anterior, a fin de salvaguardar las garantía de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 Constitucional.

## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, segunda edición, Porrúa, México, 1999.
- 2.- ARROYO HERRERA, Juan Francisco, Régimen Jurídico del Servidor Público, tercera edición, Porrúa, México 2000.
- 3.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, décimo novena edición, Porrúa, México, 2007.
- 4.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Las Garantías Individuales, cuadragésima primera edición, Porrúa, México, 2009.
- 5.- CASTREJÓN GARCÍA, Eduardo, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, segunda edición, Cárdenas Elasco Editores, México, 2004.
- 6.- CASTRO ESTRADA, Álvaro, Responsabilidad Patrimonial del Estado, Porrúa, México, 1997.
- 7.- CONTRERAS CASTELLANOS, Julio César, Las Garantías Individuales, Porrúa, México, 2006.
- 8.- DE PINA VARA, Rafael, Introducción al Estudio del Derecho Civil, “Nociones de Derecho Positivo Mexicano”, Porrúa, México, 1993.
- 9.- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuarta edición, Porrúa, México, 2001.
- 10.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, cuadragésima primera edición, Porrúa, México 2001.
- 11.- GALINDO CAMACHO, Miguel, Derecho Administrativo, T. I., segunda edición, Porrúa, México, 1997.
- 12.- GÁNDARA RUIZ ESPARZA, Alberto, Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2007.

- 13.- GONZÁLEZ JIMÉNEZ, Arturo, Comentarios a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México, 2004.
- 13.- IZQUIERDO MUCIÑO, Martha Elba, Garantías Individuales, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford; México, 2001.
- 14.- JUÁREZ MEJÍA, Godolfino Humberto, La Constitucionalidad del Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2002.
- 15.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso, tercera edición, Oxford University Press, México 2001.
- 16.- QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de Derecho Constitucional, segunda edición, Porrúa, México, 2006.
- 17.- ROJAS CABELLO, Ariel Alberto, Las Garantías Individuales en México, segunda edición, Porrúa, México, 2003.
- 18.- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, Derecho Constitucional, sexta edición, Porrúa, México, 2001.
- 19.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998.
- 20.- SERRA ROJAS, Adrés, Derecho Administrativo Primer Curso, vigésimo sexta edición, Porrúa, México, 2006
- 21.- Suprema Corte de Justicia de la Nación, Las Garantías de Seguridad Jurídica, Colección Garantías Individuales, SCJN, México, 2003.
- 22.- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, trigésima octava edición, Porrúa, México, 2006.
- 23.- TRON PETIT, Jean Claude, et al., La Nulidad de los Actos Administrativos, Porrúa, México, 2005.

### **Diccionarios.**

Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I A-B, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1982.

## **Documental**

Exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

## **Internet**

<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/>

<http://www.bibliojuridica.org/estlib/>